

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

DAVI LAUREANO MARTINS

FRONTEX E OS DIREITOS DOS REFUGIADOS NO MAR MEDITERRÂNEO

**JOÃO PESSOA
2018**

DAVI LAUREANO MARTINS

FRONTEX E OS DIREITOS DOS REFUGIADOS NO MAR MEDITERRÂNEO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Sven Peterke

JOÃO PESSOA
2018

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

M386f Martins, Davi Laureano.

FRONTEX e os Direitos dos Refugiados no Mar
Mediterrâneo / Davi Laureano Martins. - João Pessoa,
2018.

62 f.

Orientação: Sven Peterke.

Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Refugiados. 2. Direito Internacional dos Refugiados.
3. Direito Internacional dos Direitos Humanos. 4.
Direito Internacional Marítimo. 5. Non-refoulement. I.
Peterke, Sven. II. Título.

UFPB/CCJ

DAVI LAUREANO MARTINS

FRONTEX E OS DIREITOS DOS REFUGIADOS NO MAR MEDITERRÂNEO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Sven Peterke

DATA DA APROVAÇÃO: 08 DE NOVEMBRO DE 2018

BANCA EXAMINADORA:



**Prof. Dr. SVEN PETERKE
(ORIENTADOR)**



**Prof.ª Dr.ª FERNANDA CRISTINA DE OLIVEIRA FRANCO
(AVALIADORA)**



**Prof. Me. HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES
(AVALIADOR)**

RESUMO

O presente trabalho monográfico traça um paralelo entre os direitos dos refugiados no Mar Mediterrâneo e a atuação da Comunidade Europeia nesta área, sobretudo da agência de controle de fronteiras da União Europeia, a FRONTEX, investigando a postura europeia desde a prevenção à entrada de migrantes, até a responsabilização por violações de Direitos Humanos. Os preocupantes índices de mortes, naufrágios e desaparecimentos de migrantes, aliados a denúncias de graves violações de direitos, demonstram a necessidade de uma análise crítica aos tratamentos recebidos pelos refugiados que buscam asilo no continente europeu. Através de uma pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica na área do Direito Internacional e abordando os importantes tratados e convenções internacionais que dão guarida aos refugiados, pretendeu-se realizar um estudo consistente sobre os direitos desses indivíduos, do direito de requerer asilo até o acesso à justiça perante violações. Diante do exposto no trabalho é possível constatar uma prioridade europeia na proteção das fronteiras em detrimento à proteção aos refugiados, que acabam sendo vítimas de devoluções forçadas a lugares onde existe risco de violência ou perseguição, ou são expostos a tratamentos degradantes e desumanos. Demonstra-se também que há grande necessidade de transparência quanto às operações da FRONTEX no Mar Mediterrâneo, para a devida apuração de violações de Direitos Humanos e responsabilização dos culpados, suscitando, igualmente, a resolução das lacunas presentes no acesso dos refugiados à justiça.

Palavras-chave: Refugiados; Direito Internacional dos Refugiados; Direito Internacional dos Direitos Humanos; Direito Internacional Marítimo; *Non-refoulement*; FRONTEX.

ABSTRACT

This monographic essay seeks to draw a parallel between the rights of refugees in the Mediterranean Sea and the role of the European Community in this area, in particular the European Union border control agency FRONTEX, investigating the European position from the prevention of the entry of migrants, to the accountability for human rights violations. The worrying rates of deaths, shipwrecks and disappearances of migrants coupled with reports of serious violations of rights demonstrate the need for a critical analysis of the treatment received by refugees seeking asylum on the European continent. Through a qualitative research, with a bibliographical review in the area of International Law and addressing the important international treaties and conventions that shelter refugees, a consistent study is being carried out on the rights of these individuals, the right to apply for asylum until access to the justice in the face of violations. In view of the above, a European priority in the protection of borders can be seen to the detriment of refugee protection, which is often the result of forced returns to places where there is a risk of violence or persecution or exposition to degrading and inhuman treatment. It is also concluded that there is a great need for transparency regarding FRONTEX's operations in the Mediterranean Sea, for the proper investigation of human rights violations and accountability of the culprits, and also to resolve the gaps in refugees' access to justice.

Keywords: Refugees; International Refugee Law; International Human Rights Law; International Maritime Law; *Non-refoulement*; FRONTEX.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

CDFUE – Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia

CNUDM – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

CrtEDH – Corte Europeia de Direitos Humanos

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

FRONTEX – Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OMI – Organização Marítima Internacional

ONU – Organização das Nações Unidas

PIDCP – Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

SAR – Convenção Internacional Sobre Busca e Salvamento Marítimos

SOLAS – Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

UE – União Europeia

UNCAT – Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 A POSTURA EUROPEIA DIANTE DO FLUXO MIGRATÓRIO	10
2.1 O CONTROLE EUROPEU DE FRONTEIRAS	10
2.2 EUROSUR E A TECNOLOGIA A FAVOR DO CONTROLE DE FRONTEIRA	14
2.3 VIDAS PERDIDAS NO MEDITERRÂNEO	15
3 FRONTEX E SUA ATUAÇÃO.....	18
3.1 OPERAÇÕES MARÍTIMAS	20
3.2 FRONTEX E DIREITOS HUMANOS	23
4 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	26
4.1 REFUGIADO, MIGRANTE E APÁTRIDA	26
4.2 OS TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE O DIREITO DOS REFUGIADOS	30
4.3 OS NÁUFRAGOS E O DEVER DE RESGATAR NO DIREITO INTERNACIONAL ..	34
4.4 O PRINCÍPIO DO <i>NON-REFOULEMENT</i>	39
4.5 A CONTROVÉRSIA DA EXTRATERRITORIALIDADE.....	42
5 RESPONSABILIDADE DAS VIOLAÇÕES AOS DIREITOS DOS REFUGIADOS .	47
5.1 A RESPONSABILIZAÇÃO DOS ESTADOS	48
5.2 A RESPONSABILIZAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E DA FRONTEX	50
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

Séculos de sangrentas guerras religiosas, ideológicas e políticas pelo mundo fizeram com que a Europa tenha se defrontado diversas vezes ao longo da história com grandes fluxos de imigração. Hoje, esses movimentos se repetem com intensidade e se deparam com uma União Europeia signatária de uma vasta gama de acordos e tratados internacionais que protegem os refugiados. Além disso, seus Estados-membros possuem, nas legislações locais, dispositivos que em teoria demonstram preocupação com a salvaguarda dos Direitos Humanos para aqueles que buscam asilo em suas jurisdições.

Em contraponto, os refugiados ainda parecem causar demasiado anseio na sociedade europeia. Estatísticas de importantes entidades, como a Organização das Nações Unidas e a Organização Internacional para as Migrações, demonstram um elevado índice de naufrágios, desaparecimentos e mortes no território europeu, nas fronteiras e nos caminhos até elas, representados aqui precipuamente pela travessia do Mar Mediterrâneo. Ademais, uma série de denúncias de organizações não governamentais e pesquisas de casos práticos palpáveis indicam a existência de tratamentos degradantes, devoluções forçadas e outras violações àqueles que necessitam de refúgio na Europa. O que nos leva a confrontar a possibilidade de que essas situações possam ser resultado de uma rigidez extrema na política migratória do continente.

Uma postura excessivamente protetora nas fronteiras, majoritariamente perante a atuação da FRONTEX, a agência de controle de fronteiras da UE, pode estar associada ao medo da entrada de pessoas buscando asilo? É possível que esse temor gere negligência, ou mesmo imprudência, por parte das autoridades do Velho Continente? Se as supostas violações de Direitos Humanos dos refugiados acontecem, quais princípios e convenções estão sendo diretamente feridos? E como as vítimas lesadas podem agir para buscar na justiça os seus direitos e a sanção dos culpados? Deve-se verificar se, na prática, as citadas convenções internacionais que amparam os refugiados, estão sendo realmente eficazes. É necessário questionar se há responsabilidade da UE, ou de seus organismos e Estados-membros defronte a esses fatos e dados.

As Relações Internacionais tratam o referencial teórico da Securitização como o processo pelo qual atores estatais classificam como sendo de segurança nacional determinados assuntos que, na prática, não deveriam causar tamanho temor à população. Nesta seara, medidas cautelares extraordinárias acabam ganhando forma nos Estados, com intuito de sanar, com urgência, supostas brechas na segurança pública, dando espaço muitas vezes para

possíveis abusos e violações de direitos. O terrorismo é o principal exemplo desta teoria: em prol da prevenção de ataques terroristas, algumas medidas que, por exemplo, restringem a privacidade dos cidadãos, acabam sendo aplicadas por determinados governos.

O objetivo geral do presente trabalho monográfico é verificar se esse conceito de securitização coincide com o tratamento recebido pelos refugiados na Europa, realizando um estudo dos direitos dos refugiados e fazendo uma análise crítica do controle europeu de fronteiras. Já os objetivos específicos são: a) analisar a atuação da União Europeia no controle de fronteiras, demonstrando um conflito entre a proteção dos refugiados e a proteção do território; b) destrinchar as operações da FRONTEX no Mar Mediterrâneo investigando alegadas violações de Direitos Humanos dos refugiados; c) identificar os direitos dos refugiados presentes nos tratados e convenções internacionais ratificados pelos Estados-membros da União Europeia; d) abordar o princípio do *non-refoulement*, tratando sobre sua natureza e aplicação; e) indicar, por meio de casos concretos, a responsabilização jurídica das violações de Direitos Humanos e o acesso à justiça para os refugiados.

O fluxo migratório de imigrantes em busca de uma vida melhor tem se intensificado nos últimos anos e se tornado tema de debates em todo o mundo. Por isso a necessidade de se estudar os direitos dos refugiados se mostra primordial. Especial enfoque para a FRONTEX, que é responsável por diversas operações marítimas no Mediterrâneo e tem sido corriqueiramente alvo de críticas e denúncias por inúmeras violações de Direitos Humanos. O presente trabalho se justifica diante da urgência e atualidade do tema, além da necessidade de se ampliar o referencial teórico sobre os direitos dos refugiados e problematizar as constantes violações das quais esses indivíduos são vítimas.

No campo metodológico, a pesquisa se mostrará de caráter exploratório e descritivo, buscando verificar suas hipóteses através de um procedimento generalizador. Será utilizado o método indutivo para análise do objeto de estudo, com o intuito de assim então alcançar conclusões e resultados qualitativos. Para tanto, serão utilizadas a pesquisa bibliográfica e documental, através de fontes primárias, como dados e informações atuais trazidas por órgãos responsáveis pelo registro estatístico de movimentação de migrantes, bem como de mortes e desaparecimentos de refugiados no Mediterrâneo; e igualmente aplicadas as fontes secundárias, consultando artigos de periódicos internacionais e de ONGs que atuam na proteção internacional de Direitos Humanos, e efetuando uma revisão literária de obras de referência nos campos doutrinários do Direito Internacional dos Refugiados, Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Internacional Marítimo. Ainda que esteja ausente o caráter experimental na pesquisa, serão empregados, por fim, casos judiciais e

relatos de fatos concretos a fim de constatar a existência de violações sofridas por refugiados, assim como estudar o acesso à justiça desses indivíduos.

O trabalho é composto por quatro capítulos. O primeiro foca em demonstrar um breve parâmetro das tentativas de ingresso na Europa nos últimos anos, apresentando os fluxos migratórios e a postura da União Europeia e de seus Estados-membros. Aborda-se a visível prioridade europeia em obstruir suas fronteiras, fortalecer a vigilância e realizar acordos com países terceiros para evitar a entrada de imigrantes, em contraponto com o baixo investimento na proteção dos refugiados. Também são evidenciados números e estatísticas acerca de mortes, acidentes e desaparecimentos de migrantes e refugiados, principalmente no Mar Mediterrâneo.

O segundo capítulo trata da FRONTEX, sendo explanada sua origem, natureza e papel no controle de fronteira da União Europeia. Suas operações marítimas ocorridas ao longo dos anos são citadas e confrontadas com as denúncias de violações de Direitos Humanos.

O terceiro adentra no escopo jurídico dos direitos dos refugiados. É feita a diferenciação dos termos “refugiado”, “migrante” e “apátrida”. São apresentados os tratados e convenções internacionais que possuem dispositivos que dão guarida à vida dos refugiados e ao direito de requerer asilo. É abordado também o princípio do *non-refoulement*, que garante a não-devolução de refugiados aos seus países de origem, ou a lugares que o perigo de violência ou perseguição exista. É debatida, ainda, a controvérsia da extraterritorialidade deste princípio. Além disso, o capítulo discorre sobre o direito marítimo, demonstrando o dever de prestar assistência em situações de perigo no mar.

Por fim, o quarto capítulo aborda a responsabilização dos Estados e da FRONTEX, diante da violação de Direitos Humanos dos refugiados, demonstrando as cortes onde os refugiados podem buscar acesso à justiça para reparação de danos e garantia dos seus direitos, e apresentando casos em que essas violações foram levadas a julgamento. Dispostos os temas, é possível, então, encaminhar-se para as considerações finais.

2 A POSTURA EUROPEIA DIANTE DO FLUXO MIGRATÓRIO

Seja para fugir da miséria e tentar uma nova vida, ou para buscar asilo e escapar de guerras e perseguições, anualmente um número em torno de 100 mil pessoas tentam ingressar na Europa sem os documentos necessários. A Anistia Internacional estima que pelo menos 23 mil pessoas morreram, do ano 2000 a 2014, se arriscando nos tortuosos caminhos para o Velho Continente.¹ Os assustadores números tendem cada vez mais a aumentar diante do atual cenário mundial. As incessantes guerras na Síria e os conflitos no Oriente Médio e na África Subsaariana inflam gradativamente esses dados. Infelizmente, a atuação da União Europeia diante dos fatos também parece possuir sua parcela de responsabilidade nessas graves estatísticas, e, por isso, deve ser analisada de maneira crítica no que tange o respeito aos Direitos Humanos.

Primordial estudar como a UE vem se comportando ao longo dos anos, no que se refere ao controle de fronteiras diante dos intensos fluxos migratórios, destrinchando a alocação de verbas e as prioridades do Bloco Econômico. A divergência de recursos entre a proteção das fronteiras e dos direitos dos refugiados é gritante. Através do uso de modernas tecnologias e de acordos com países não integrantes da UE, a Comunidade Europeia conseguiu, ao longo das últimas décadas, barrar entradas clandestinas, sobretudo por terra, com a construção de cercas e investimentos em vigilância. Contudo, como será mostrado neste trabalho, há uma linha muito tênue entre o excesso de segurança e a violação de Direitos Humanos.

2.1 O CONTROLE EUROPEU DE FRONTEIRAS

“Construção da Fortaleza Europeia”² é como a Anistia Internacional intitula o processo que o continente vem sofrendo de prevenção de imigração.³ Derek Lutterbeck, por sua vez, afirma que as fronteiras externas europeias estão seladas numa “moda paramilitar”.⁴ O fato é que a Europa vem se preocupando cada vez mais com a proteção das fronteiras a fim de impedir a entrada de imigrantes ilegais e cada vez menos com a defesa dos Direitos Humanos dos refugiados.

¹ ANISTIA INTERNACIONAL. **The Human Cost of Fortress Europe:** Human Rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe's Borders. Londres: Amnesty International Ltd, 2014. p. 5.

² “Fortress Europe” em tradução livre.

³ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 6.

⁴ LUTTERBECK, Derek. **Policing Migration in the Mediterranean**, Mediterranean Politics, p. 59-82 Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13629390500490411>>. Acesso em: 02 set. 2018.

O Programa de Solidariedade e Gestão de Fluxos Migratórios (SOLID), do Parlamento Europeu, recebeu 4 bilhões de euros para auxiliar os estados-membros da União Europeia nas atividades de asilo, integração e controle de fronteira.⁵ Deste dinheiro, apenas 17% foi alocado para o Fundo de Refugiados, para colaborar com serviços de recepção, assentamento, processos de asilo e integração dos migrantes. Por outro lado, quase metade do investimento (46%) foi direcionado para o Fundo de Controle de Fronteiras. Esta verba é gasta com equipamentos de segurança, vigilância, treinamento de oficiais, construção de cercas, embarcações, veículos etc., tudo isso para dificultar o acesso ao continente. Entretanto, a realidade é que os imigrantes não deixam de tentar adentrar diante desses obstáculos, na verdade, ao invés disso, acabam buscando meios alternativos para furar essas barreiras, cada vez mais perigosos. A preocupação com a proteção das fronteiras se demonstra claramente maior do que com a proteção de vidas.

Pela União Europeia existe o mito, disseminado inclusive por parte da mídia, de que as políticas de migração mais severas são justificáveis visto que a Europa já aceita uma das maiores fatias de refugiados em todo mundo,⁶ no entanto, dados da ACNUR,⁷ o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, mostram que a maioria dos que fogem de suas terras sequer deixam o próprio continente, e que entre os países que mais concederam asilo para estes grupos até o final de 2017, a Alemanha é o único Estado-membro da UE presente entre os oito primeiros, que são, nesta ordem: Turquia, Paquistão, Uganda, Líbano, Irã, Alemanha, Bangladesh e Sudão.⁸ Em primeiro lugar, a Turquia, sozinha, recebeu, até o fim de 2017, 3,5 milhões de refugiados, enquanto o resto da Europa por inteiro acolheu 2,6 milhões.⁹ Interessante notar a presença, entre as nações citadas, de lugares não tão distantes das guerras e conflitos. É possível atribuir isso justamente às dificuldades que os refugiados enfrentam para conseguir asilo em lugares mais afastados e seguros, como no continente europeu.

Até meados de 2012, a fronteira terrestre entre a Grécia e a Turquia era uma das principais rotas de entrada de refugiados e imigrantes,¹⁰ até que as autoridades gregas

⁵ DIREÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS INTERNOS DA COMISSÃO EUROPEIA. **Asylum, Migration, Integration**. Disponível em < https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders_en > . Acesso em: 02 set. 2018.

⁶ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 6.

⁷ Também conhecida pela sigla em inglês UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees)

⁸ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Global Trends: Forced Displacement in 2017**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2018.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 11.

lançaram a operação *Aspida* (em português, escudo), que ergueu uma cerca com mais de 10 km ao longo da fronteira, e, de acordo com a FRONTEX (sigla para *Frontières Extérieures*, do francês, Fronteiras Externas), a Agência Europeia de Controle das Fronteiras, a medida gerou grande impacto, diminuindo o número de imigrantes detectados tentando cruzar a divisa de 2.000, na primeira semana de Agosto de 2012, para menos de 10, no fim de outubro do mesmo ano.¹¹

Depois de a passagem ter sido praticamente selada, outro caminho buscado foi através da fronteira entre a Bulgária e a Turquia. O número de imigrantes detectados cruzando o limite entre os dois países explodiu, todavia, as autoridades búlgaras seguiram a mesma estratégia da Grécia e iniciaram a construção de uma cerca de proteção com mais de 30 km de extensão. Os dados, conforme a Anistia Internacional, indicaram uma queda de 8.000 imigrantes entrando irregularmente na Bulgária no final de 2013, para apenas 302, no início de 2014.¹²

Em ambos os casos os Estados obstruíram os caminhos terrestres e com isso alcançaram seus objetivos de diminuir a passagem de imigrantes. Contudo, as consequências de tais ações levam à conclusão de que a construção de muros não evita que o imigrante e o refugiado busquem entrar no continente, apenas os empurra para percursos mais perigosos: as rotas marítimas, representadas majoritariamente pelo Mar Mediterrâneo. Diversos episódios relatam maus-tratos por parte de oficiais das fronteiras e guardas-costeiros de vários Estados-membros da União Europeia, os imigrantes e refugiados, além de correrem alto risco de vida com os naufrágios, ficam sujeitos muitas vezes a retornos forçados para seus países de origem sem o devido processo legal.¹³

Os Direitos Humanos, incluindo a proteção aos refugiados requerentes de asilo, são considerados componentes chaves da política externa da União Europeia, pelo menos na teoria.¹⁴ Todavia, a Anistia Internacional reporta diversas negociações de cooperação feitas pela entidade e seus Estados-membros com países vizinhos não filiados ao Bloco Econômico, são os acordos de readmissão, os quais têm o intuito de frear os migrantes antes mesmo que eles entrem na Europa, chegando até mesmo a financiar a construção de centros de detenção

¹¹ FRONTEX. **Análise Anual de Risco 2013**. Disponível em

<https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q4_2012.pdf> Acesso em: 26 ago. 2018

¹² ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 11.

¹³ *Ibidem*, p. 20.

¹⁴ COMISSÃO EUROPEIA. **The Global Approach to Migration and Mobility**. Bruxelas, 2011. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/intro/docs/1_en_act_part1_v9.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2018.

na Turquia e na Ucrânia.¹⁵ Esses ajustes, feitos também com países do terceiro mundo, como Líbia e Marrocos, entram em contradição com os princípios de promoção dos Direitos Humanos dos refugiados e de integração destes. O caso mais flagrante é com a Turquia, que desde 1987 tenta ingressar à União Europeia. O guia de referência para um regime de visto livre entre o país e a UE estabelece que a Turquia deve implementar de maneira completa e efetiva os acordos de readmissão entre Estados-membros da Comunidade Europeia e o Bloco Econômico, visando efetivar a segurança nas fronteiras e controlar o fluxo de migrações ilegais.¹⁶

Até Setembro de 2018 a UE havia firmado acordos de readmissão com 17 países: Albânia, Armênia, Azerbaijão, Bósnia e Herzegovina, Cabo Verde, Geórgia, Hong Kong, Macau, Macedônia, Moldávia, Montenegro, Paquistão, Rússia, Sérvia, Sri Lanka, Turquia e Ucrânia; além de negociações em andamento com mais seis Estados: Argélia, Bielorrússia, China, Jordânia, Nigéria e Tunísia.¹⁷ A premissa desses ajustes dispõe que o país fica responsável por abrigar aqueles imigrantes clandestinos que por lá tentaram ingressar no território europeu.

Embora esses acordos visem prevenir apenas migrações clandestinas, existe uma série de preocupações quanto ao envio de requerentes de asilo de volta aos seus países de origem, algo não permitido no direito internacional, sob a tutela do princípio do *non-refoulement* – que será abordado posteriormente neste trabalho –, ou ainda mantidos nos países fronteiriços, correndo o risco de ficarem cativos, sem receber o devido processo legal no requerimento de asilo e tendo seu direito de liberdade cerceado.

Os países membros também firmam pactos com outras nações de maneira direta, são os acordos bilaterais, como afirma Marion Panizzon¹⁸, que cita 15 tratativas realizadas pela França principalmente com países da África. A Grécia também realizou bilateralmente acordos com a Turquia, Espanha e Marrocos. Nestes também são constatadas pela Anistia Internacional, diversas consequências problemáticas no que se refere ao cumprimento dos

¹⁵ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 13.

¹⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **Roadmap Towards a Visa-Free Regime with Turkey**. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2018.

¹⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **State of the Union 2018: Stronger EU rules on return – Questions and Answers**. Disponível em <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5713_en.htm>. Acesso em: 11 out. 2018.

¹⁸ PANIZZON, Marion. **Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?** Berna: Universidade de Direito de Berna, 2012. p. 22.

Direitos Humanos dos refugiados, com processos de requisição de asilo acelerados e negligenciados, caracterizando violação de Direitos Humanos irreversíveis.¹⁹

2.2 EUROSUR E A TECNOLOGIA A FAVOR DO CONTROLE DE FRONTEIRA

Indo de encontro ao discurso de que a prioridade da União Europeia, no que se refere ao tratamento perante a imigração, é o controle de fronteira, acima do cuidado aos refugiados requerentes de asilo, tornou-se operacional em Dezembro de 2013 o Sistema de Vigilância das Fronteiras Europeias (Eurosir). O sistema usa uma tecnologia moderna de vigilância, incluindo câmeras com funcionamento 24h, sensores de movimento e até o uso de *drones*,²⁰ para facilitar a fiscalização dos agentes de fronteira. A ideia é amparar a troca de informações entre as autoridades nacionais e os Estados-membros da UE, cooperando também com a FRONTEX e outros países não participantes da Comunidade Europeia, para fortalecer o controle de fronteiras.²¹ Estima-se que esse sistema custará, até 2020, o valor de 338 milhões de euros.²²

O regulamento do sistema obriga aos Estados-membros da UE, assim como os signatários do acordo *Schengen*, a reforçar a vigilância em suas fronteiras externas, e contém a defesa de direitos fundamentais em seus princípios, sem, porém, indicar como esses princípios serão monitorados e postos em prática.

Um importante fator para o efetivo uso do sistema é a cooperação com países de fora da UE, como por exemplo, a Rede de Vigilância de Fronteira no Sul do Mediterrâneo, existente no Norte da África, que tem como intuito aumentar a capacidade das autoridades africanas de detectar movimentos migratórios clandestinos, fortalecendo seus sistemas de vigilância de fronteiras.²³ Especificamente, a rede auxilia a Argélia, Egito, Líbia e Tunísia a modernizar tecnologicamente seus sistemas, para facilitar a troca de informações com os países europeus (particularmente Chipre, França, Grécia, Itália, Malta e Espanha) sobre atividades “suspeitas” e para organizar respostas.²⁴ Redes de vigilância semelhantes ocorrem

¹⁹ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 15.

²⁰ *Ibidem*, p. 18.

²¹ *Ibidem*.

²² COMISSÃO EUROPEIA. **MEMO/11/896 Eurosir: Providing authorities with tools**. Disponível em <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-896_en.htm>. Acesso em: 20 ago. 2018.

²³ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 18.

²⁴ PARLAMENTO EUROPEU. **Annex 2 to the AAP 2012 part 3 of the Thematic Programme for Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum**. Disponível em <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/comitologie/ros/2012/D023377-01/COM-AC_DR\(2012\)D023377-01\(ANN2\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/comitologie/ros/2012/D023377-01/COM-AC_DR(2012)D023377-01(ANN2)_EN.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.

também no Mar Báltico, Mar Negro e no Atlântico, em cooperação com Cabo Verde, Senegal, Gâmbia, Geórgia, Guiné-Bissau, Mauritânia, Marrocos, Rússia, Senegal, Turquia e Ucrânia.²⁵

Com o sistema Eurosur, os centros locais de vigilância de fronteira de cada país criam relatórios nacionais e realizam trocas de informações com a FRONTEX. A Anistia Internacional visitou o sistema de vigilância da Bulgária. Lá, câmeras cobrem uma extensão de 58 km ao longo da fronteira sul com a Turquia.²⁶ De acordo com o Parlamento Europeu, a Bulgária já gastou algo em torno de 20 milhões de euros no sistema de vigilância,²⁷ e a partir de 2015 iniciou-se a expansão da cobertura de câmeras 24h por mais 100 km de extensão da fronteira.

No caso da Bulgária os imigrantes clandestinos em sua maioria vêm da Turquia, e, ao serem detectados pelo sistema Eurosur, são mandados para lá de volta. A grande preocupação diz respeito ao tratamento recebido no território turco, havendo o constante receio de que não haja o devido processo legal aos requerentes de asilo. A Anistia Internacional inclusive se preocupa que o sistema seja usado para detectar e interceptar imigrantes antes que eles cheguem à Europa, ainda em águas internacionais, aumentando o risco de devoluções forçadas,²⁸ o *refoulement* – que será abordado futuramente neste trabalho.

2.3 VIDAS PERDIDAS NO MEDITERRÂNEO

O Mar Mediterrâneo é o maior mar interior²⁹ do mundo. Ligado ao Oceano Atlântico pelo Estreito de Gibraltar, suas águas banham o Norte da África, o Sul da Europa e o Oriente Médio, numa porção de aproximadamente 2,5 milhões de quilômetros quadrados. Por sua posição privilegiada, já foi palco de vários conflitos políticos e contatos culturais, além de funcionar como uma importante rota de comércio integrando três continentes.

Hoje o Mar Mediterrâneo se tornou a principal via migratória para aqueles que buscam uma vida segura na Europa.³⁰ A lógica é simples, quando cercas são erguidas e os

²⁵ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 18.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ PARLAMENTO EUROPEU. **Fact-finding delegation of the Budgetary Control Committee to BULGARIA border with Greece and Turkey**. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/feedback5_/feedback5_en.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

²⁸ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 18.

²⁹ Mar interior é um tipo de mar que se liga ao oceano através de estreitos.

³⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **World Migration Report 2018**. Organização Internacional para as Migrações: Genebra, 2018. p. 50. Disponível em <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf>. Acesso em: 11 out. 2018.

caminhos por terra obstruídos e rodeados de vigilância, os imigrantes buscam o mar. Números da Organização Internacional para as Migrações (OMI) apontam que, entre 2011 e 2016, aproximadamente 630 mil pessoas usaram o Mar Mediterrâneo para chegar ao território europeu.³¹ Todavia esse trajeto tem se mostrado assustadoramente espinhoso, com a constante ocorrência de naufrágios envolvendo embarcações em situações totalmente precárias, gerando mortes e desaparecimentos. A OMI afirma que, em 2015, 3.785 mortes e desaparecimentos foram registrados nesta rota, número que subiu para 5.143 em 2016, um preocupante aumento de 36%.³² Estas estatísticas fazem do Mediterrâneo o palco de 60% de todas as mortes de migrantes no mundo.³³

Aqueles que conseguem sobreviver às longas e duras travessias muitas vezes enfrentam situações ainda mais complicadas nas fronteiras. Migrantes que tentaram chegar à Grécia através do mar, relatam à Anistia Internacional que suas embarcações foram danificadas intencionalmente por autoridades locais perto das margens. Outros contam casos de supostos subornos em águas turcas para fazer “vista grossa”.³⁴ Ainda mais graves são as conduções forçadas dos imigrantes de volta para o lugar de onde vieram, sem amparar legalmente os requerentes de asilo, violando assim Direitos Humanos consolidados globalmente.³⁵

A preocupação maior em controlar as fronteiras para evitar a entrada de imigrantes ilegais, somadas à negligência no tratamento de requerentes de asilo vem causando muitas vezes uma falta de cuidado com o salvamento de vidas. Resgatar náufragos no Mar Mediterrâneo, ou mesmo receber nos portos dos países da UE aqueles que foram resgatados por terceiros, vira um “problema” que algumas nações não parecem dispostas a resolver. O trabalho de resgate acaba ficando para ONGs, como a maltesa MOAS (*Migrant Offshore Aid Station*), que ajudou a resgatar 3.000 náufragos em 2014, e a espanhola *Proactiva Open Arms*. Esta última, em Julho de 2018, protagonizou o salvamento de uma camaronesa de quarenta anos que estava à deriva após naufrágio.³⁶ A ONG viu os portos da Itália e de Malta se fecharem para sua embarcação, sendo obrigada a percorrer um caminho mais distante de volta

³¹ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 18.

³² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **World Migration Report 2018**. Organização Internacional para as Migrações: Genebra, 2018. p. 50. Disponível em <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf>. Acesso em: 11 out. 2018.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, p. 24.

³⁵ *Ibidem*, p. 20.

³⁶ RÁDIO FRANÇA INTERNACIONAL. Disponível em <<http://br.rfi.fr/europa/20180717-mulher-resgatada-por-navio-humanitario-sobreviveu-deriva-com-dois-cadaveres>>. Acesso em: 10 set. 2018.

ao solo espanhol, onde conseguiu atracar. A ONG anunciou que pretende prestar denúncia de recusa de prestação de socorro por parte do governo da Líbia.

Dados da OMI informam que apenas de Janeiro a Julho de 2018 já houve 1.500 mortes no Mar Mediterrâneo.³⁷ Enquanto as fatalidades aumentam, pessoas se aproveitam até para fazer disso um negócio lucrativo. A travessia do Mediterrâneo é feita em botes ou em embarcações superlotadas, sem os mínimos requisitos de segurança, por traficantes de pessoas. A viagem pode custar mais de 3 mil euros por pessoa, o que torna o negócio altamente vantajoso para esses traficantes - uma única embarcação pode render 1 milhão de dólares.

Quando, em 2013, a imagem do menino Alan Kurdi, sírio refugiado de três anos, morto em uma praia na Turquia chocou o mundo, esperava-se alguma mudança nas políticas europeias, e uma maior preocupação com os refugiados, partindo inclusive de uma reeducação dos próprios cidadãos europeus que se mostraram extasiados com o episódio. Contudo, a tragédia logo foi esquecida, e milhares de “Alan Kurdis” continuam perdendo suas vidas diariamente no Mar Mediterrâneo, sob o olhar conivente da Comunidade Europeia.

³⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Mediterranean Migrant Arrivals Reach 55,001 in 2018**. Disponível em <<https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-55001-2018-deaths-1504>>. Acesso em: 10 set. 2018.

3 FRONTEX E SUA ATUAÇÃO

FRONTEX, sigla para *Frontières Extérieures*, oficialmente Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, é a agência de controle de fronteiras da União Europeia. É uma de várias agências de assuntos internos que possuem função essencial nas políticas de segurança da UE.³⁸ Com autonomia legal, administrativa e financeira, o órgão é controlado por um conselho administrativo, que indica um Diretor Executivo sob a tutela da Comissão Europeia, o qual terá cinco anos no cargo, renováveis apenas uma vez.³⁹ Atualmente a agência é dirigida pelo francês Fabrice Leggeri, que iniciou seu mandato em Janeiro de 2015.⁴⁰ O Conselho é formado pelos representantes chefes dos órgãos de fronteiras dos 25 Estados-membros da UE que são signatários do acordo *Schengen*.⁴¹

A agência foi regulada em 2004 pela Comissão Europeia, saindo do papel no ano seguinte e inaugurando sua sede em Varsóvia, na Polônia.⁴² Seu surgimento deriva de uma necessidade de cooperação em conjunto entre os Estados-membros no controle das fronteiras, e essa percepção foi promovida por diversos aspectos históricos. Sarah Léonard atribui, como influência, a explosão migratória que ocorreu na Europa no fim da década de 90 com o término da Guerra Fria.⁴³ Marianne Takle ainda acrescenta a intensificação da securitização global com o advento do atentado terrorista às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001,⁴⁴ como um fator determinante, gerando um medo generalizado e um aumento nas restrições migratórias e no controle fronteiriço em todo o mundo. Sergio Carrera também aponta o

³⁸ GAVELSTAD, Ingunn B.. **Protection of borders or protection for refugees?** Oslo: Universidade de Ciências Aplicadas de Oslo e Akershus, 2013. p. 16.

³⁹ CEDERBRATT, Mikael. **Frontex: Human Rights Responsibilities**. Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Grupo do Partido do Povo Europeu, Suécia, 2013. p. 414. Disponível em <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19547&lang=en>>. Acesso em: 01 set. 2018

⁴⁰ FRONTEX. **Organisation**. Disponível em <<https://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/executive-profiles/>>. Acesso em: 01 out. 2018.

⁴¹ Acordo que visa suprimir gradualmente os controles nas fronteiras internas da União Europeia e instaurar um regime de livre circulação para todos os nacionais dos países signatários.

⁴² GAVELSTAD, *Op. Cit.* p. 15.

⁴³ LÉONARD, Sarah. **The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy**. Journal of Contemporary European Research, Manchester: Universidade de Salford. 2009. pp. 371-388. Disponível em <<https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/239>>. Acesso em: 06 set. 2018.

⁴⁴ TAKLE, Marianne. **The Treaty Of Lisbon and the European Border Control Regime**. Journal of Contemporary European Research, Oslo: Norwegian Social Research (NOVA). 2012. pp. 280-299. Disponível em <<https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/download/365/348/0>>. Acesso em: 06 set. 2018.

surgimento da FRONTEX à união entre o discurso de uma gestão integral de fronteiras e um planejamento global diante das migrações.⁴⁵

O orçamento anual inicial da FRONTEX era de 6,2 milhões de euros⁴⁶, recebendo aumentos exponenciais a cada ano, e chegando em 2017 a 280,5 milhões de euros.⁴⁷ A previsão é de que em 2020 este orçamento chegue a 322 milhões de euros.⁴⁸ Números que retratam a prioridade europeia no fortalecimento do controle de fronteiras. Para efeitos de comparação, o orçamento do Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (EASO), agência que também faz parte da UE, no mesmo ano de 2017, foi de 73 milhões de euros,⁴⁹ aproximadamente um quarto da verba destinada à FRONTEX.

De acordo com a própria agência, os objetivos da FRONTEX são “promover, coordenar e desenvolver a administração das fronteiras europeias em alinhamento com o estatuto de direitos fundamentais da UE, aplicando o conceito da Administração Integrada de Fronteiras”.⁵⁰ Suas principais funções são coordenar operações de cooperação entre Estados-membros, treinar e dar assistência técnica e operacional aos guardas nacionais das fronteiras para realização da vigilância e das análises de risco, e ajudar os Estados-membros da UE a realizar operações conjuntas de retorno (as JROs) para indivíduos que estejam ilegalmente no território europeu. As JROs podem ser consideradas a principal tarefa da agência, que realiza essas operações em conjunto com os países envolvidos, seja por terra, pelo espaço aéreo ou marítimo. As operações pelo mar serão destrinchadas neste trabalho.

Importante ressaltar que, embora seus agentes realizem diretamente operações e análises de risco, a atuação da FRONTEX é atrelada aos países membros da UE. Assim, é necessária uma relação de confiança mútua entre a agência e esses Estados, sendo isto um pré-requisito primordial para um bom funcionamento na administração e controle das

⁴⁵ CARRERA, Sergio. **The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands**. Bruxelas: Centre for European Policy Studies, 2007. p. 29. Disponível em <<https://ssrn.com/abstract=1338019>>. Acesso em: 06 set. 2018.

⁴⁶ CEDERBRATT, *Op.Cit.*, p. 414.

⁴⁷ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Annual Activity Report 2017**. Disponível em <<http://www.statewatch.org/news/2018/jul/eu-frontex-annual-activity-report-2017.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2018.

⁴⁸ COMISSÃO EUROPEIA. **European Agenda on Migration: Securing Europe's External Borders**. Disponível em <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6332_en.htm>. Acesso em: 11 out. 2018.

⁴⁹ GABINETE EUROPEU DE APOIO AO ASILO. **EASO Statement of Revenues and Expenditures 2017**. Disponível em <<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Budget%202017-amendment-1.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2018.

⁵⁰ FRONTEX. **Origin & Tasks**. Disponível em <<https://frontex.europa.eu/about-frontex/origin-tasks/>>. Acesso em: 06 set. 2018.

fronteiras.⁵¹ Elspeth Guild disciplina que cada Estado-membro é responsável formalmente por administrar sua respectiva parte da fronteira externa.⁵²

Além de atuar ao lado de Estados-membros da UE, a FRONTEX também trabalha diretamente com algumas nações não participantes da Comunidade Europeia, seja na troca de informações, análise de riscos, pesquisa, desenvolvimento e treinamento, chegando até mesmo a fazer parte de missões e da administração de fronteiras em países como a Moldávia e a Ucrânia.⁵³ Muitas vezes há acordos diretos entre países, membros e não membros da UE, permitindo seus oficiais fazer parte de operações da FRONTEX. Como um exemplo, são acordos bilaterais realizados pela Espanha com o Senegal e Mauritânia, para realização da Operação *Hera*, a primeira operação marítima de larga escala da FRONTEX,⁵⁴ que atuou entre o oeste da África e as Ilhas Canárias.

3.1 OPERAÇÕES MARÍTIMAS

Entre as principais atividades da FRONTEX, as operações são o que demandam a maior quantidade de recursos. Do orçamento supracitado de 280,5 milhões de euros em 2017, 126,9 milhões são alocados para as operações conjuntas da agência com Estados-membros da UE, equivalendo 45% do total da verba.⁵⁵ Entre as atividades executadas nessas operações, a FRONTEX realiza fiscalizações nos portos e vigilância no mar, porém são as JROs que representam a ocupação mais corriqueira do órgão, além de serem potencialmente as que resultam o maior e mais imediato impacto nos fluxos migratórios.⁵⁶ Em seu *website*, a agência usa argumentos humanitários para justificar o controle intenso, afirmando que salvar vidas no mar anda em consonância com interceptar imigrantes ilegais e pessoas que as transportam.⁵⁷

Como já citado, a operação *Hera* foi a primeira de larga escala desempenhada pela FRONTEX, em cooperação com a Espanha, como resposta ao intenso número de imigrantes que tentavam ingressar na Europa pelas Ilhas Canárias. Essa rota, usada sobretudo por migrantes da África Subsaariana, passou a ser muito utilizada em virtude dos esforços das

⁵¹ GAVELSTAD, *Op. Cit.*, p. 17.

⁵² GUILD, Elspeth. **Security and Migration in the 21st Century**. Cambridge: Polity Press, 2009. pp. 164-168.

⁵³ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 16.

⁵⁴ GAVELSTAD, *Op. Cit.*, p. 24.

⁵⁵ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Annual Activity Report 2017**. Disponível em <<http://www.statewatch.org/news/2018/jul/eu-frontex-annual-activity-report-2017.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2018.

⁵⁶ GAVELSTAD, *Op. Cit.*, p. 20.

⁵⁷ FRONTEX. **Types of Operations**. Disponível em <<https://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/>>. Acesso em 08 set. 2018.

autoridades espanholas em fortalecer as fiscalizações de entradas pelo Estreito de Gibraltar, que faz divisa com o Marrocos. Bernd Kasperek aduz que este exemplo aponta um importante aspecto comum das iniciativas de controle de fronteiras: quando um estado tenta prevenir a imigração em uma determinada área, o resultado principal é a simples mudança de rotas migratórias de um lugar para outro.⁵⁸ *Hera* foi dividida em três partes. *Hera I*, iniciada em Julho de 2006, buscou especialistas de vários lugares do mundo para analisar, identificar e estabelecer a origem dos imigrantes ilegais, contribuindo para as futuras JROs. *Hera II*, lançada em agosto do mesmo ano, consistiu basicamente em operações de vigilância, buscando também a diminuição do número de vidas perdidas nas águas. *Hera III*, que ocorreu entre Fevereiro e Abril de 2007, buscou, em cooperação com autoridades do Senegal, impedir que os imigrantes deixassem as costas africanas.⁵⁹ Aliado a outros esforços do governo espanhol, que também realizou acordos bilaterais com a Mauritânia, a operação *Hera* diminuiu a entrada de imigrantes ilegais pelas Ilhas Canárias em 60%.⁶⁰

Sobre a Operação *Hera*, Carrera explica:

[...] esta operação tratava de impedir a saída das embarcações [...] que transportavam imigrantes clandestinos desde as costas africanas. Porém, se os botes eram encontrados no mar, o objetivo era interceptá-los nas águas territoriais de um país terceiro para que deste modo as autoridades do país de saída cuidassem dos imigrantes e de seu retorno ao país de origem. [...] Somente se os botes fossem interceptados fora da zona de 24 milhas,⁶¹ poderiam ser escoltados até o território das Ilhas Canárias e seria oferecida a possibilidade de realizar requerimento de asilo.⁶² (tradução nossa)⁶³

Esse tipo de controvérsia persistiu também na realização da *Nautilus*, outra operação da FRONTEX, em parceria com a Itália e com Malta, visando aumentar o controle marítimo na área central do Mediterrâneo, barrando a entrada clandestina de imigrantes

⁵⁸ KASPAREK, Bernd. **Borders and Populations in Flux: Frontex's Place in the European Union's Migration Management**. In: M. Geiger e A. Pécoud. *The Politics of International Migration Management*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2012. pp. 119-140.

⁵⁹ GAVELSTAD, *Op. Cit.*, p. 25.

⁶⁰ FRONTEX. **Press Pack 2011**. Disponível em

<<https://www.asktheeu.org/en/request/5074/response/15764/attach/4/Frontex%20Press%20pack.pdf>>. Acesso em: 08 set.2018.

⁶¹ Refere-se às 24 milhas náuticas das zonas contíguas dos países de trânsito nas costas africanas e de saída dos botes.

⁶² BALZACQ, Thierry; CARRERA, Sergio. **Security versus Freedom? A Challenge for Europe's Future**. Aldershot: Ashgate Publishing, 2006. p. 21.

⁶³ Na versão original, “esta operación trataba de disuadir la salidade los cayucos [...] que transportan inmigrantes irregulares desde las costas africanas. Sin embargo, si lós botes eran encontrados em el mar, el objetivo era interceptalos en las aguas territoriales del tercer país para que de este modo las autoridades del país de salida tuvieran que hacerse cargo de los inmigrantes y de su retorno al país de origen. [...] Solamente si los botes son interceptados fuera de la zona de las 24 millas, podrían ser escoltados hacia el territorio de las Islas Canarias y ofrecerles la posibilidad de realizar una demanda de asilo.”

vindos da costa da Líbia. Durante esta operação, preocupações acerca da responsabilidade sobre migrantes salvos em naufrágios foram fortemente discutidas, ao passo que muitos refugiados náufragos foram simplesmente deixados de volta na Líbia, gerando enormes críticas e violando princípios consolidados do Direito Internacional.⁶⁴

Hera e *Nautilus* obtiveram certo êxito em obstruir os acessos à Espanha e à Itália, o que contribuiu com uma intensificação de entradas irregulares através da Grécia e da Turquia. Visando essa região, a FRONTEX, em colaboração com mais de 20 membros da UE e signatários *Schengen*, iniciou, em 2006 por terra, e em 2007 por mar, a operação *Poseidon*.⁶⁵ O modelo foi semelhante ao da *Hera*, identificação da origem dos migrantes, das rotas utilizadas e dos grupos contrabandistas que praticavam as travessias. Pelo mar, a operação ampliou a vigilância e o patrulhamento principalmente a partir de 2011.⁶⁶ É uma das maiores operações da agência, e ainda está em funcionamento, tendo a divisão marítima recebido da Comissão Europeia, em 2015, o valor de 18 milhões de euros em orçamento.⁶⁷ A Anistia Internacional reporta controvérsias na operação, após ouvir diversos relatos de devoluções forçadas de refugiados sem o devido processo legal de requerimento de asilo. A FRONTEX se exime de culpa nesses relatos, alegando que seus agentes não são responsáveis por tais práticas, contudo a polêmica reside no fato de que os agentes não usam nenhum tipo de identificação que os relacionem à agência, conforme destaca a ONG,⁶⁸ tornando assim impossível que os refugiados, ao serem abordados no mar, diferenciem os funcionários da FRONTEX com os das guardas nacionais dos países envolvidos.

A operação *Hermes*, coordenada pela FRONTEX em parceria com a Itália, iniciou no começo de 2011, após solicitação de ajuda do governo italiano, que vinha tendo dificuldades de controle nas fronteiras, sobretudo após a guerra civil na Líbia naquele ano, que levou à fuga de muitos refugiados do país.⁶⁹ A operação durou de Fevereiro de 2011 a Março de 2012, e teve um orçamento de aproximadamente 12 milhões de euros.⁷⁰ Seguiu o padrão de buscar especialistas para juntar informações, promover análises de risco e dar assistência para as operações de retorno.

Em Outubro de 2013 a tragédia de Lampedusa, que causou a morte de 368 imigrantes e refugiados, além de 20 desaparecidos, chocou o mundo, sendo considerado o

⁶⁴ GAVELSTAD, *Op. Cit.*, p. 25.

⁶⁵ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 17.

⁶⁶ GAVELSTAD, *Op. Cit.*, p. 26.

⁶⁷ FRONTEX. **Frontex expands its Joint Operation Triton**. Disponível em < <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpbHP>>. Acesso em: 09 set. 2018.

⁶⁸ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 17.

⁶⁹ GAVELSTAD, *Op. Cit.*, p. 27.

⁷⁰ CEDERBRATT, *Op. Cit.*, p. 416.

maior acidente envolvendo migrações no Mediterrâneo. O episódio deu início à Operação *Mare Nostrum*, esforço italiano que não teve envolvimento da FRONTEX. A operação militar e humanitária italiana buscava o salvamento de vidas e o combate ao tráfico de pessoas, e recebeu elogios da Anistia Internacional e da agência de refugiados da ONU (a ACNUR).⁷¹ A Itália gastou 9 milhões de euros por mês com a operação, que durou de Outubro de 2013 ao mesmo mês de 2014 e resgatou aproximadamente 40.000 pessoas no mar.⁷²

A *Mare Nostrum* foi substituída pela Operação *Triton*, esta operada pela FRONTEX, ainda em atividade, e que nem de longe recebe as mesmas avaliações de sua antecessora. A *Triton* recebeu em 2015 um orçamento de 38 milhões de euros.⁷³ Tem um foco maior no controle das fronteiras, atuando apenas na zona contígua italiana, e recebe as mesmas críticas de outras operações quanto a possíveis retornos indevidos de refugiados sem o devido processo legal de requerimento de asilo.

Organizações não governamentais realizam operações de resgate por toda Europa, salvando vidas de refugiados náufragos e buscando a concretização de seus direitos. A *Mare Nostrum* mostrou que é possível alinhar a vigilância no mar com o respeito aos Direitos Humanos dos refugiados, e deve servir de exemplo às operações que têm participação da FRONTEX.

3.2 FRONTEX E DIREITOS HUMANOS

A grande preocupação diante dessas operações da FRONTEX é a violação de Direitos Humanos. A agência adotou em 2011 uma Estratégia de Direitos Fundamentais,⁷⁴ que visa priorizar os Direitos Humanos em suas atividades. Existe todo um sistema dentro da FRONTEX que busca proteger essa estratégia, consistindo em relatórios de possíveis incidentes de violações em suas operações, reportando tudo à Comissão Europeia, que, por sua vez, pode aplicar sanções que variam de redução de suporte financeiro, medidas disciplinares e, em último caso, desativação ou suspensão da respectiva operação. Contudo, a Anistia Internacional relata que o sistema é fraco, com impacto mínimo. O mais grave é que,

⁷¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Global Trends 2015**. Disponível em <<http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2018.

⁷² ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 23.

⁷³ FRONTEX. **Frontex expands its Joint Operation Triton**. Disponível em <<https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpbHP>>. Acesso em: 09 set. 2018.

⁷⁴ FRONTEX. **Management Board Endorses Frontex Fundamental Rights Strategy**. Disponível em <<https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/management-board-endorses-frontex-fundamental-rights-strategy-KxtacI>>. Acesso em: 01 out. 2018.

segundo a ONG, não há publicidade das informações, impedindo que venha a público as denúncias de violações de Direitos Humanos e como a FRONTEX agiu diante delas.⁷⁵

Os Estados-membros da UE são obrigados a respeitar os Direitos Humanos quando realizam operações de vigilância em suas águas territoriais, não obstante a questão é mais complexa quando se trata de zonas contíguas e alto mar, locais onde mais ocorrem as operações da FRONTEX, e que já geraram algumas controvérsias judiciais.⁷⁶

A grande crítica recebida pela agência é justamente quanto às interceptações de embarcações fora do território da UE, que acabam gerando retornos forçados, sem o devido respeito aos direitos dos requerentes de asilo.⁷⁷ Para Efthymios Papastavridis, a aplicação do princípio do *non-refoulement* - que garante o não retorno forçado do requerente de asilo ao local em que corre risco de perseguição ou morte – é explicitamente problemática na maioria das operações da agência europeia.⁷⁸

Na operação *Hera*, coordenada pela agência, por exemplo, cerca de mil pessoas foram retornadas para a costa da Mauritânia, além de diversas outras impedidas de continuar seus caminhos, detidas antes mesmo de chegar na Europa, segundo o próprio Parlamento Europeu.⁷⁹ Em outro episódio, a ONG Humans Rights Watch reporta que um helicóptero alemão auxiliou o retorno forçado à Líbia de imigrantes interceptados no mar, na operação *Nautilus*.⁸⁰

A Anistia Internacional chama de “*push-backs*” os retornos forçados de pessoas a países dos quais estão tentando fugir.⁸¹ Ocorrem às vezes em alto-mar, outras em solo, logo após cruzarem a fronteira, sem garantir a essas pessoas o direito de requerer asilo. Geralmente tem como objeto grandes grupos, o que, sem olhar individualmente cada caso, caracteriza expulsão coletiva, proibida no direito internacional – conforme será abordado no próximo capítulo. A ONG divulga constantemente relatos de pessoas que sofreram esses retornos forçados. Em 2014 houve uma operação de retorno em massa de imigrantes vindos da Síria que tentaram ultrapassar as fronteiras da Bulgária e da Grécia, e relataram à Anistia

⁷⁵ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 16.

⁷⁶ CEDERBRATT, *Op. Cit.*, p. 417.

⁷⁷ GAVELSTAD, *Op. Cit.*, p. 35.

⁷⁸ PAPASTAVRIDIS, Efthymios. 'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law?. In: Nordic Journal of International Law, ed. 79. Leida: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. p. 75.

⁷⁹ GUILD, Espelth; CARRERA, Sergio; HERTOOG, Leonhard D. e PARKIN, Joanna. **Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies: Frontex, Europol and the European Asylum Support Office**. Parlamento Europeu: Bruxelas, 2011. pp. 58-59.

⁸⁰ HUMANS RIGHTS WATCH. **The EU's Dirty Hands, Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece**. Disponível em

<https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0911webwcover_0.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

⁸¹ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 20.

Internacional que foram vítimas de violência, sendo atacados fisicamente por guardas da fronteira e tendo seus pertences confiscados.⁸²

Quando a FRONTEX ou Estados-membros interceptam qualquer embarcação, ou mesmo salvam náufragos no alto mar, e os encaminha de volta para de onde saíram, essas autoridades ignoram a possibilidade de existirem nesses grupos, pessoas requerentes de asilo, e violam diretamente seus Direitos Humanos. Mesmo diante de vários casos e relatos, divulgados amplamente, a Anistia Internacional não tem conhecimento de nenhuma investigação efetiva por parte dos órgãos competentes, tampouco de que alguém já tenha sido responsabilizado judicialmente por esses “*push-backs*”.⁸³

⁸² ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 20.

⁸³ *Ibidem*, p. 21.

4 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Hoje em vários lugares do mundo vive-se por parte dos mais nacionalistas uma aversão aos migrantes em geral. Mais ainda, com os intensos conflitos que ocorrem na África e no Oriente Médio, o medo da entrada de refugiados e, em particular, terroristas estrangeiros, tomou conta de algumas nações. Entretanto, nem sempre foi assim. O jurista holandês, Hugo Grócio, afirma que a recepção de estrangeiros era vista no passado como uma forma de fortalecer o Estado, dando-lhe vigor demográfico e econômico.⁸⁴ A liberdade de locomoção foi regra durante boa parte da história da humanidade, no entanto um sentimento de xenofobia vem desabrochando no passado recente, colocando em risco direitos dos refugiados, migrantes e apátridas.

É importante saber diferenciar o conceito de cada uma das referidas categorias. Só assim é possível analisar os direitos dos refugiados, verificando sua proteção legal dentro do Direito Internacional e expondo os principais tratados e acordos internacionais que fornecem guarida a estes grupos. Diante das mencionadas violações de Direitos Humanos por parte da FRONTEX no Mar Mediterrâneo, o princípio do *non-refoulement* ganha destaque neste capítulo, como uma das garantias basilares do Direito Internacional dos Refugiados. Ademais, adentrar no Direito Internacional Marítimo se mostra igualmente indispensável neste trabalho, percorrendo o dever de prestar assistência em situações de perigo no mar, visto que naufrágios e acidentes envolvendo refugiados em travessias de demasiado risco ocorrem com frequência no cenário europeu.

4.1 REFUGIADO, MIGRANTE E APÁTRIDA

Refugiados, migrantes e apátridas possuem conceitos distintos. Os refugiados são aqueles que, defronte de conflitos armados, possíveis perseguições ou ameaças às suas famílias decidem deixar suas terras. Esses indivíduos se veem obrigados a cruzar fronteiras internacionais em busca de segurança em países próximos. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, define o conceito de refugiado em seu artigo 1(A)(2), devendo o termo ser aplicado a qualquer pessoa que (*in litteris*):

⁸⁴ CHETAIL, Vincent. Sovereignty and Migration in the Doctrine of the Law of Nations: An Intellectual History of Hospitality from Vitoria to Vattel. **The European Journal of International Law**, Florence, Vol. 27, No. 4, p. 922, 2016.

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.⁸⁵

Já os simples migrantes, optam por se deslocar por razões individuais. Não há como causa uma ameaça direta de perseguição ou morte. Normalmente possuem como intenção a busca por melhores condições de vida. A OIM trata como migrantes “todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de ‘conveniência pessoal’ e sem a intervenção de fatores externos que o forcem a tal.”⁸⁶ É um termo genérico para aqueles que deixam seus lares à procura de emprego ou educação, por reunião familiar ou por outras razões. Ao contrário dos refugiados, que não podem voltar aos seus países, os migrantes não deixam de receber proteção do governo de seus Estados originários.⁸⁷

Importante ainda citar o apátrida, aquele que perdeu sua nacionalidade de origem, ou nunca se encaixou nos conceitos de cidadania de um Estado para adquirir tal. A apatridia, como demonstra Pereira, é um fenômeno que ocorre por uma infindável variedade de razões.⁸⁸ A discriminação de minorias nas legislações nacionais, por retirada da nacionalidade de alguns grupos com motivos políticos, étnicos ou religiosos é um dos fatos geradores deste grupo de indivíduos. A não inclusão de todos os residentes do país no patamar de “cidadãos” quando um Estado se torna independente, ou mesmo critérios soberanos de distribuição da nacionalidade que podem entrar em conflito em determinadas circunstâncias, são outras situações que fazem de certas pessoas apátridas. Tais cenários remetem à necessidade de proteção internacional, pois a ausência de nacionalidade tende a significar a inexistência de reconhecimento de direitos.

Diante dessas definições, pode-se concluir que todo refugiado é um migrante, mas nem todo migrante é um refugiado. Também se infere que o apátrida, por necessitar de proteção internacional, potencialmente tende a se tornar um refugiado, desde que, diante da ausência de nacionalidade, busque asilo alhures.

⁸⁵ Convenção de Genebra de 1951, Artigo 1(A)(2).

⁸⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre Migração**. Disponível em <<http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2018.

⁸⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto**. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>>. Acesso em: 01 out. 2018

⁸⁸ PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e Hospitalidade: A Proteção Internacional para Apátridas e Refugiados**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 12.

Porém estabelecer quem são os refugiados pode ser bem mais complexo do que isso, diante da diversidade de motivos que podem fazer com que as pessoas sejam obrigadas a abandonar seus lares. Sobre o assunto, Goodwin-Gill e McAdam explicam:

Definir refugiados pode parecer um exercício indigno de legalismo na semântica, obstruindo uma resposta imediata às necessidades das pessoas em perigo. Os Estados, no entanto, insistiram em critérios bastante restritivos para identificar aqueles que se beneficiam do status de refugiado e asilo ou proteção local. Para as vítimas de calamidades naturais, o próprio fato de necessidade pode ser o indicador suficiente, mas para as vítimas de condições ou desastres de origem humana, fatores adicionais são necessários.⁸⁹ (tradução nossa)⁹⁰

Conclui-se então que dentro da definição de refugiado, existem várias categorias. Os refugiados ambientais, que embora não possuam definição legal segundo a ACNUR,⁹¹ são apresentados pela OIM, como aquelas pessoas que, por razões imperiosas de mudanças repentinas ou progressivas no meio ambiente, optam ou são obrigadas a deixar suas casas habituais, temporária ou permanentemente, se movendo dentro de seu país ou para o exterior.⁹²

Além das razões ambientais, os refugiados podem deixar suas terras por fatores humanos, como temor por perseguições políticas e guerras – estes sendo as principais categorias presentes neste trabalho – além de questões “raciais, religiosas, sociais e étnicas, dentre outras que envolvam grave afronta aos Direitos Humanos”, conforme apresenta Gustavo Pereira.⁹³ Sobre isto, Fábio Comparato afirma que, desde que existam as guerras e as perseguições, reinará a discriminação e a intolerância.⁹⁴

Algumas outras convenções internacionais expandem o conceito de refugiado, entretanto não são aplicáveis aos Estados europeus. É o caso, por exemplo, da Declaração de Cartagena de 1984, instrumento ratificado por 14 países da América Latina, voltado à proteção internacional dos refugiados e que estendeu a definição deste grupo para alcançar

⁸⁹ GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The Refugee in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 17.

⁹⁰ Na versão original, “Defining refugees may appear an unworthy exercise in legalism in semantics, obstructing a prompt response to the needs of people in distress. States have nevertheless insisted on fairly restrictive criteria for identifying those who benefit from refugee status and asylum or local protection. For the victims of natural calamities, the very fact of need may be the sufficient indicator, but for the victims of conditions or disasters with a human origin, additional factors are required.”

⁹¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Discursion Note: Migration and Environment**. Disponível em

<https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf>.

Acesso em 01 out. 2018.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ PEREIRA, *Op. Cit.*, p. 12.

⁹⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 231.

aqueles que fugiram das suas nações por terem a vida, a segurança ou a liberdade ameaçada pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos Direitos Humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.⁹⁵

Para receber o status legal de refugiado, e então garantir proteção internacional, é necessário que a pessoa passe pelo processo de requerimento de asilo.⁹⁶ Consoante aduz Gavelstad:

Os refugiados são indivíduos que fugiram de seu país devido a violações de direitos humanos e que estão em uma situação em que seus governos não podem protegê-los. Se reconhecidos como refugiados, recebem proteção internacional, determinado através de procedimentos de requerimento de asilo.⁹⁷ (tradução nossa)⁹⁸

Assim, aqui elaboramos mais um conceito: o requerente de asilo é aquele que deixou seu país buscando proteção, porém ainda não teve reconhecida a sua condição de refugiado.⁹⁹

No que tange o status legal de refugiado, este pode ser determinado pela ACNUR ou pelos Estados em que o requerente solicita o asilo.¹⁰⁰ A ACNUR não exige uma determinação formal do status de refugiado em casos de processos para um determinado grupo de pessoas. Em casos individuais, porém, essa determinação formal é necessária.¹⁰¹ Já no que diz respeito à concessão do status por parte dos Estados, não existe um padrão internacional.

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 não estabelece procedimentos legais para os Estados para determinação do status de refugiado, e deixa a critério de cada o estabelecimento e implementação dos métodos a nível nacional.¹⁰²

A respeito da análise dos casos, Pereira aduz:

As autoridades competentes não terão que emitir um julgamento sobre as circunstâncias políticas e sociais do país do solicitante, mas deverão conhecer tais circunstâncias para que possam apreciar a credibilidade das declarações prestadas

⁹⁵ Terceira Conclusão da Declaração de Cartagena de 1984.

⁹⁶ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 5.

⁹⁷ GAVELSTAD, *Op. Cit.*, p. 33.

⁹⁸ Na versão original, "Refugees are individuals who have fled their country due to human rights violations and who are in a situation where their governments cannot protect them. If recognized as refugees, they are given international protection, as determined through asylum procedures."

⁹⁹ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 5.

¹⁰⁰ GOODWIN-GILL e MCADAM, *Op. Cit.*, p. 53.

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² *Ibidem.*

pelo solicitante. Devem-se analisar as especificidades de cada caso, atentando-se para suas idiossincrasias.¹⁰³

Um refugiado reconhecido internacionalmente deverá ter acesso à assistência dos Estados, do ACNUR e de outras organizações. Precisam ser assim reconhecidos justamente por ser muito inseguro um retorno ao seu país, a recusa de um asilo pode ter consequências vitais a estas pessoas.

Sobre o status legal dos refugiados, Gammeltoft-Hansen e Hathaway argumentam:

De fato, o status de refugiado não é “concedido” pelos estados, é na verdade um status internacional que é simplesmente reconhecido por eles. Dado que uma pessoa é um refugiado em consequência das suas circunstâncias *de facto* e não em virtude de qualquer validação oficial da mesma, os funcionários das fronteiras serão inevitavelmente confrontados por pessoas juridicamente habilitadas ao benefício provisório do sólido dever de não repulsão, assim que eles estiverem sob a jurisdição daquele estado.¹⁰⁴ (tradução nossa)¹⁰⁵

É oportuno destacar que no presente trabalho o termo “refugiado” está sendo usado para se referir a todos aqueles que sofrem perseguição ou são vítimas de conflito, e por isso necessitam deixar suas terras, independente de serem legalmente reconhecidos como tal ou não.

4.2 OS TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE O DIREITO DOS REFUGIADOS

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também chamada de Convenção de Genebra de 1951, pode ser considerada a primeira e, até hoje, mais importante conquista de direitos dos refugiados. A Convenção foi concebida pós Segunda Guerra Mundial e em meio à Guerra Fria, tendo sido pensada “como um instrumento voltado a regulamentar um fenômeno que se julgava temporário, mas que se mostrou, na verdade, perene”, conforme Rodolfo Marques.¹⁰⁶ Inicialmente foi criada para proteger os refugiados da Segunda Guerra na Europa, porém o Protocolo de 1967 ampliou os limites geográficos

¹⁰³ PEREIRA, *Op. Cit.*, p. 22.

¹⁰⁴ GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas.; HATHAWAY, James. C. **Non-refoulement in a World Of Cooperative Deterrence**. Nova York: Columbia Journal of Transnational Law, v. 53, n. 235, 2014. pp. 2-3.

¹⁰⁵ Na versão original, “Indeed, refugee status is not “granted” by states at all, but is rather an international status that is simply recognized by them. Because a person is a refugee in consequence of his or her *de facto* circumstances rather than by virtue of any official validation of same, border officials will inevitably be confronted by persons legally entitled to the provisional benefit of the robust duty of non-refoulement as soon as they come under that state’s jurisdiction. This is, of course, a significant fetter on the permissible scope of migration control efforts.”

¹⁰⁶ MARQUES, Rodolfo R. C.. **O Princípio do Non-Refoulement no Direito Internacional Contemporâneo: escopo, conteúdo e natureza jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 17.

expandindo o escopo da Convenção a nível mundial.¹⁰⁷ Tendo sido amplamente aceita e ratificada entre os Estados-membros da ONU, a Convenção conta hoje com mais de 140 Estados signatários, incluindo aqui todos os membros da UE.¹⁰⁸ Além de apresentar o conceito do termo “refugiado”, o instrumento apresenta um primordial rol de direitos dos refugiados a seguir mencionados.

A Convenção estabelece desde garantias fundamentais, como por exemplo, a não discriminação e a liberdade religiosa, até direitos individuais específicos, como a propriedade intelectual e industrial e o acesso à educação e a papéis de identidade. Sempre buscando igualar o refugiado aos nacionais ou estrangeiros residentes, fortalecendo em cada artigo o caráter não discriminatório da Convenção. Entre outros direitos, importante destacar também a garantia ao emprego remunerado de forma equivalente a qualquer estrangeiro residente no país, a assistência à saúde equiparada aos nacionais, o direito de acesso a alojamentos e residências, além do amplo acesso à justiça.

Há também os direitos garantidos antes mesmo de o refugiado possuir o status legal. Estes estão presentes, por exemplo, no art. 33, que trata da proibição de expulsão ou rechaço e também no art. 31, que, por sua vez, veda a sanção penal em caso de entrada irregular de migrante. Puntervold Bø destaca a relevância deste artigo, que protege de qualquer punição a entrada ilegal através das fronteiras, desde que com propósitos de buscar proteção.¹⁰⁹ *In litteris*:

Art. 31 - Refugiados em situação irregular no país de refúgio

1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.
2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias.¹¹⁰

¹⁰⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Convenção de 1951. Disponível em < <http://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>>. Acesso em: 02 out. 2018

¹⁰⁸ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>>. Acesso em: 02 out. 2018.

¹⁰⁹ BØ, Bente P.. **Recent tendencies in immigration control policies in Europe: undermining legal safeguards and refugee protection?** In: H. Fassman, M. Haller e D. Lane. *Migration Mobility in Europe. Trends, Patterns and Control*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009. p. 272.

¹¹⁰ Convenção de Genebra de 1951, artigo 31.

Acerca da não penalização, e também sobre o status legal do refugiado, Gammeltoft-Hansen e Hathaway discorrem que “à luz do direito internacional, os refugiados têm o direito de chegar por iniciativa própria, não podendo ser penalizados por chegada ou presença ilegal e devendo ser protegidos durante o período de risco em seu país de origem.”¹¹¹ (tradução nossa)¹¹²

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela ONU em 1948, também dispõe de direitos indispensáveis que dão guarida aos refugiados nas fronteiras europeias, tais quais o direito à vida (art. 3º), a proibição da tortura, tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante (art. 5º), o direito à liberdade e segurança (art. 6º), o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio (art. 13) e o direito de asilo em caso de perseguição.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), aprovado e aberto à adesão pela ONU em 1966, igualmente ordena em seus artigos direitos semelhantes aos citados até aqui, como o direito à vida, à liberdade e segurança da pessoa, a deixar qualquer país, incluindo o seu próprio de origem, bem como a proibição à prática da tortura ou tratamento ou punição cruel, degradante ou desumana. Este último direito também está presente na Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (UNCAT), convenção também proposta pela ONU e assinada em Fevereiro de 1984. A UNCAT ainda aborda em seu art. 3º a proibição do *refoulement*.

O refugiado também encontra guarida na Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), que Guild considera como o mais importante instrumento de Direitos Humanos, pois consolida o compromisso de resguardar todas as pessoas do risco de tortura ou tratamento desumano ou degradante em seus países de origem.¹¹³ Além da proteção contra a tortura (constante em seu art. 3º), esta convenção também garante o direito à vida (art. 2º), à liberdade e segurança (art. 5º) e ao efetivo recurso, que é o direito a recurso perante uma instância nacional quando um dispositivo presente na convenção tiver sido violado, mesmo quando a violação tiver sido cometida por pessoas que atuem no exercício das suas funções oficiais. O Protocolo nº 4, ainda acrescenta um artigo de extrema importância à CEDH, que versa sobre a proibição de expulsão coletiva de estrangeiros.¹¹⁴

¹¹¹ GAMMELTOFT-HANSEN e HATHAWAY. *Op. Cit.*, pp 2-3.

¹¹² Na versão original, “Under international law, refugees are entitled to arrive of their own initiative, may not be penalized for unlawful arrival or presence, and must be protected for the duration of risk in their home country.”

¹¹³ GUILD, *Op. Cit.*, p. 8.

¹¹⁴ CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS. Protocol No. 4. Disponível em <https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P4postP11_ETSO46E_ENG.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

A proibição de expulsões coletivas protege os refugiados, por exemplo, das referidas *push-backs* realizadas pela FRONTEX no Mar Mediterrâneo e denunciadas pela Anistia Internacional. O Direito Internacional, ao tratar de expulsões de migrantes, fala em discricionariedade, ou seja, liberdade de ação dentro dos limites legais, e não de arbitrariedade.¹¹⁵ A agência comete uma decisão arbitrária ao realizar uma devolução forçada de um grupo de migrantes, sem analisar individualmente cada caso e verificar se, neste grupo, existe algum migrante em busca de refúgio, que acaba correndo o risco de retornar ao seu país de origem sem o devido processo legal de requerimento de asilo.

Vale ressaltar que faltam à CEDH e ao PIDCP, um dispositivo específico direcionado a garantir o direito ao asilo. Ambos os tratados são voltados para assegurar Direitos Humanos básicos a todos e, obviamente, esses direitos se estendem aos refugiados. Contudo, não se dirigem diretamente ao grupo daqueles que buscam refúgio e não garantem em seus artigos o direito ao asilo, que seria de extrema relevância no reconhecimento dos direitos dos refugiados e na sua proteção internacional.

Já a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, por sua vez, é um acordo internacional que possui, em seus artigos, extensos direitos cabíveis diretamente aos refugiados que correm risco de violação nas fronteiras da UE. A carta foi assinada em Nice, no ano 2000, pelo Parlamento Europeu, tendo sido criada diante da necessidade de conferir maior visibilidade aos direitos fundamentais, possuindo, a partir de 2009, com a assinatura do Tratado de Lisboa¹¹⁶, caráter vinculativo para toda a Comunidade Europeia.¹¹⁷ Isso é algo crucial visto que a FRONTEX é um organismo pertencente à UE, e, portanto, sujeito aos artigos deste acordo. O direito à vida (art. 2º), à liberdade e segurança (art. 6º), a proibição da tortura ou tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos (art. 4º), são garantidos pela Carta, que ainda contém dispositivos que tutelam o direito ao efetivo recurso em um tribunal imparcial (art. 47), a proibição da expulsão coletiva (art. 19/1) e o direito de requerer asilo (art. 18). O artigo 19/2 ainda trata do princípio da não devolução, garantindo que “Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito

¹¹⁵ MAZZUOLI, Valerio O. **Curso de Direito Internacional Público**, 11ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 655.

¹¹⁶ O Tratado de Lisboa, inicialmente conhecido como o Tratado Reformador, é um tratado da União Europeia que foi assinado pelos Estados-membros em dezembro de 2007, e que reformou o funcionamento da UE em dezembro de 2009, quando entrou em vigor. Ele emenda o Tratado da União Europeia (TUE, Maastricht; 1992) e o Tratado que estabelece a Comunidade Europeia (TCE, Roma; 1957).

¹¹⁷ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: Anotações relativas ao texto integral da Carta**. Disponível em <https://carloscoelho.eu/pdf/diversos/carta_dir_fund.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes.”¹¹⁸ Os dois últimos artigos citados, como explica Galvestad,¹¹⁹ possuem uma relação estreita um com o outro e de extrema relevância para os migrantes que buscam viver na Europa.

Diante do exposto não resta dúvidas de que os refugiados possuem um amparo legal protetivo à garantia de seus direitos, sem mencionar os Direitos Humanos básicos que devem atingir qualquer indivíduo. As cartas e convenções citadas aqui são quase que em suas totalidades assinadas e ratificadas pelos Estados-membros que compõem a UE, mesmo assim, frequentes violações aos direitos aqui citados, tanto por parte dos Estados quanto por parte da FRONTEX, braço da UE, são denunciadas ou reportadas,¹²⁰ sem, no entanto, gerar severas apurações e investigações.

4.3 OS NÁUFRAGOS E O DEVER DE RESGATAR NO DIREITO INTERNACIONAL

Como visto anteriormente, o Mar Mediterrâneo tem sido a principal rota migratória para a Europa. Nos últimos anos, diversos acidentes no mar, que geraram muitos desaparecimentos e mortes de pessoas tentando ingressar no Velho Continente, têm demonstrado algumas lacunas nas leis internacionais de busca e resgate marítimo.¹²¹ Toda falta de exatidão relativa às normas de resgate no mar coloca vidas em perigo. Em 2011 um barco levando 72 pessoas, incluindo dois bebês, ficou à deriva por duas semanas, mesmo tendo requisitado assistência diversas vezes, e com seus passageiros tendo ampla comunicação com outras embarcações. Quando o barco alcançou a costa da Líbia, havia apenas 9 sobreviventes a bordo.¹²²

A tragédia de Lampedusa gerou um intenso debate sobre a criação de mecanismos que contribuíssem efetivamente na prevenção de mortes e acidentes no mar, todavia, essas discussões não se converteram em medidas concretas e eficazes, e ano após ano vidas continuam sendo perdidas nos arredores fronteiriços europeus.¹²³ O mais triste é que muitas vezes a omissão de resgate acontece por parte de civis, que temem serem acusados de facilitar a entrada clandestina de pessoas, diante das rígidas leis penalizando esse tipo de ação.¹²⁴ O

¹¹⁸ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 19(2).

¹¹⁹ GAVELSTAD, *Op. Cit.*, p. 33.

¹²⁰ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 16.

¹²¹ *Ibidem*, p. 23.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 24.

ano de 2018 já registrou, até Outubro, mais de 1.600 mortes por afogamento ou afogamento presumido no Mar Mediterrâneo, de acordo com a OIM.¹²⁵

Segundo afirmam Fischer-Lescano et al., o dever de resgatar pessoas em perigo é uma longa tradição marítima e uma obrigação legal internacional.¹²⁶ Galvestad, por sua vez, frisa que as leis marítimas internacionais, principalmente no que tange o dever de prestar assistência, devem se aplicar integralmente às operações da FRONTEX.¹²⁷ O Direito Internacional Marítimo possui três grandes convenções que regulam, entre outros tantos temas, a segurança e o resgate no mar. São estes a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana (SOLAS), de 1974, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de 1982, e a Convenção Internacional Sobre Busca e Salvamento Marítimos (SAR), de 1979.

A SOLAS é considerada o mais importante tratado internacional acerca da segurança da marinha civil. Sua primeira versão surgiu em 1914, após o notório desastre do *Titanic*, tendo recebida várias emendas ao longo das décadas e sofrido uma profunda mudança em 1974, ano considerado atualmente como de sua inauguração.¹²⁸ Ratificada por todos os membros a UE, seus dispositivos tratam de padrões mínimos para a construção de navios, para a dotação de equipamentos de segurança e proteção, e, entre outros aspectos, define obrigações e procedimentos em situações de perigo no mar,¹²⁹ e a regra 33.1 da convenção trata do dever de prestar assistência. *In litteris*:

O comandante de um navio no mar que estiver em condições de prestar ajuda ao receber informação de qualquer origem, informando que há pessoas em perigo no mar, é obrigado a dirigir-se a toda velocidade em seu socorro, se possível informando a estas pessoas ou ao serviço de busca e salvamento que o navio está fazendo isto. **Esta obrigação de prestar socorro deve ser aplicada independentemente da nacionalidade ou da condição social destas pessoas, ou das circunstâncias em que elas forem encontradas.** Se o navio que receber o aviso de perigo não puder ou, na situação específica do caso, não considerar razoável nem necessário dirigir-se para prestar socorro, o comandante deve registrar no livro de quarto os motivos para deixar de prestar socorro às pessoas em perigo, levando em

¹²⁵ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Missing Migrants Project**. Disponível em <<https://missingmigrants.iom.int/>>. Acesso em: 11 out. 2018.

¹²⁶ FISCHER-LESCANO, A.; LÖHR, T.; TOHIDIPUR, T.. **Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law**. In: *International Journal of Refugee Law*, Volume 21, Issue 2. Oxford University Press: Oxford, 2009. p. 289.

¹²⁷ GAVELSTAD, *Op. Cit.*, p. 34.

¹²⁸ ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL (OMI). **History of SOLAS (The International Convention for the Safety of Life at Sea)**. Disponível em <[http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx)>. Acesso em: 03 out. 2018.

¹²⁹ *Ibidem*.

conta a recomendação da Organização, para informar devidamente ao serviço de busca e salvamento adequado.¹³⁰ (grifo nosso)

Para este trabalho é primordial destacar o trecho da norma da Convenção que menciona a obrigação de prestar assistência independente de qualquer nacionalidade, condição social ou circunstância, pois esta regra serve de guarida aos casos de refugiados náufragos, evitando que qualquer Estado pratique omissão de socorro buscando escapar de requerimentos de asilo.

A CNUDM, também conhecida como Convenção de Montego Bay, é o tratado criado em 1982 pela ONU e assinado por mais de 150 países, tendo todos os Estados-membros da UE ratificado o acordo.¹³¹ A Convenção é considerada um pilar do Direito Internacional Marítimo, pois são codificados diversos conceitos costumeiros referentes a assuntos marítimos, como mar territorial, zona econômica exclusiva, plataforma continental e outros, além de ter criado o Tribunal Internacional do Direito do Mar, competente para julgar as controvérsias relativas à interpretação e à aplicação daquele tratado.¹³² Assim como a SOLAS, a CNUDM também dispõe acerca do dever de prestar assistência em seu artigo 98.

In litteris:

1. Todo Estado deverá exigir do capitão de um navio que arvore a sua bandeira, desde que o possa fazer sem acarretar perigo grave para o navio, para a tripulação ou para os passageiros, que:
 - a) preste assistência a **qualquer pessoa** encontrada no mar em perigo de desaparecer;
 - b) se dirija, tão depressa quanto possível, em socorro de pessoas em perigo, desde que esteja informado de que necessitam de assistência e sempre que tenha uma possibilidade razoável de fazê-lo;
 - c) preste, em caso de abalroamento, assistência ao outro navio, à sua tripulação, e aos passageiros e, quando possível, comunique ao outro navio o nome do seu próprio navio, o porto de registro e o porto mais próximo em que fará escala.
2. Todo Estado costeiro deve promover o estabelecimento, o funcionamento e a manutenção de um adequado e eficaz serviço de busca e salvamento para garantir a segurança marítima e aérea, e, quando as circunstâncias o exigirem, cooperar para esse fim com os Estados vizinhos por meio de ajustes regionais de cooperação mútua.¹³³ (grifo nosso)

¹³⁰ Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana, Regra 33.1.

¹³¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements.** Disponível em <http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm>. Acesso em: 03 out. 2018.

¹³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Convention on the Law of the Sea.** Disponível em <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>. Acesso em: 03 out. 2018.

¹³³ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, artigo 98.

Mais uma vez, a letra do tratado se refere a “qualquer pessoa” em perigo, sem delimitar qualquer exceção, ou circunstância, devendo então ser aplicado a qualquer náufrago, sem distinção por nacionalidade ou condição social.

O refugiado náufrago também é resguardado pelo SAR. Convenção Internacional Sobre Busca e Salvamento Marítimos, assinada em 1979, que tem como objetivo estabelecer, a nível internacional, planos referentes à busca e resgate de pessoas em perigo no mar, elaborando regras de como proceder diante de acidentes, além de medidas preventivas.¹³⁴ O dever de prestar assistência também está presente nesse tratado, no Capítulo 3.1.9. *In litteris*:

As Partes deverão coordenar e cooperar no sentido de assegurar que os comandantes de navios que estejam prestando ajuda embarcando **pessoas em perigo no mar** sejam liberados das suas obrigações com um desvio mínimo adicional em relação à viagem que o navio tencionava fazer, desde que a liberação do comandante do navio destas obrigações não coloque ainda mais em perigo a segurança da vida humana no mar. A Parte responsável pela região de busca e salvamento em que é prestada a ajuda deverá ser a principal responsável por assegurar que haja esta coordenação e cooperação, de modo que os sobreviventes sejam desembarcados do navio que prestou-lhes ajuda e entregues num local de segurança, levando em consideração as circunstâncias específicas do caso e as diretrizes elaboradas pela Organização. Nestes casos, as Partes pertinentes deverão providenciar para que este desembarque seja realizado o mais cedo possível, dentro do que for razoável.¹³⁵ (grifo nosso)

Os três dispositivos citados não fazem distinção quanto às pessoas a serem resgatas, rechaçando qualquer possibilidade de discriminação contra um náufrago por ser refugiado. Outro aspecto comum entre os três textos das convenções marítimas internacionais, é a negligência quanto à definição do termo “perigo no mar”, que é colocado de maneira abrangente, o que gera controvérsias. A ausência dessa conceituação no direito internacional se mostra algo grave, pois acaba gerando diferentes interpretações de situações que representam ou não “perigo no mar”, contribuindo assim para atrasos de operações de resgate e até para omissões de socorro.¹³⁶

A necessidade de assistência não reside apenas em situações em que o naufrágio já aconteceu. O “perigo no mar” pode existir por diversos fatores oriundos, por exemplo, de condições precárias das embarcações, constantemente presentes nas travessias clandestinas do Mar Mediterrâneo por refugiados. Judith Sunderland fala que padrões altos quanto ao

¹³⁴ ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL (OMI). **International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR)**. Disponível em <[http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-on-maritime-search-and-rescue-\(sar\).aspx](http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-on-maritime-search-and-rescue-(sar).aspx)>. Acesso em: 04 out. 2018

¹³⁵ Convenção Internacional Sobre Busca e Salvamento Marítimos, Capítulo 3.1.9.

¹³⁶ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 23.

significado do termo faz com que muitos navios ignorem embarcações superlotadas de migrantes e não prestem assistência.¹³⁷

O Regulamento nº 656/2014 da UE, elaborado pelo Parlamento Europeu e Conselho, que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela FRONTEX, estipula, em seu art. 9.2(f), um rol de hipóteses para auxiliar a identificação de possíveis situações de incerteza, alerta ou perigo. Este dispositivo é o mais próximo de um indicativo quanto à definição de “perigo no mar”. *In litteris*:

Para avaliar se o navio se encontra numa fase de incerteza, de alerta ou de perigo, as unidades participantes devem ter em conta e transmitir todas as informações e observações relevantes ao centro competente de coordenação das operações de salvamento, nomeadamente informação sobre:

- i) a existência de um pedido de assistência, apesar de esse pedido não dever ser o único fator a ter em conta para determinar a existência de uma situação de perigo,
- ii) o estado de navegabilidade do navio e a probabilidade de não chegar ao destino final,
- iii) o número de pessoas a bordo em relação ao tipo e ao estado do navio,
- iv) a existência de reservas como combustível, água e comida suficientes para alcançar a costa,
- v) a presença do comandante e de tripulantes qualificados no navio,
- vi) a existência e o estado de funcionamento do equipamento de segurança, navegação e comunicação,
- vii) a presença a bordo de pessoas com necessidade de assistência médica urgente,
- viii) a presença de mortos a bordo,
- ix) a presença de mulheres grávidas ou de crianças a bordo,
- x) as condições meteorológicas e o estado do mar, acompanhados das respectivas previsões;¹³⁸

Outra lacuna presente na lei marítima internacional diz respeito à falta de elucidação quanto ao local onde os resgatados devem ser deixados. SOLAS e CNUDM regulam o dever de assistência, em contraponto não estabelecem um destino específico para aqueles que tenham sido resgatas no mar. O SAR, por sua vez, no supracitado Capítulo 3.1.9, determina que “os sobreviventes sejam desembarcados do navio que prestou-lhes ajuda e entregues num local de segurança”, sem, no entanto, designar exatamente o que seria esse “local de segurança”. Fischer-Lescano e col. consideram esse problema como o principal ponto de preocupação no que tange os direitos dos refugiados náufragos no Mediterrâneo.¹³⁹ Sunderland confirma a falta de clareza legal quanto ao lugar onde pessoas salvas em águas

¹³⁷ SUNDERLAND, Judith. **Hidden Emergency: Migrants Death in the Mediterranean**. Human Rights Watch: Nova York, 2012. p.8. Disponível em <https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2012_EU_Hidden%20Emergency.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.

¹³⁸ Regulamento UE nº 656/2014, artigo 9.2.(f).

¹³⁹ FISCHER-LESCANO; LÖHR e TOHIDIPUR, *Op. Cit.*, p. 290.

internacionais devem ser desembarcadas com segurança, o que leva a conflitos e atrasos desnecessários.¹⁴⁰

A ausência de transparência nesse quesito acaba por colaborar com devoluções forçadas de migrantes e refugiados para o país de origem ou terceiros, são as suprarreferidas *push-backs*.¹⁴¹ Porém, se não há uma certeza quanto ao lugar seguro de desembarque dos resgatados, não resta dúvida quanto ao lugar que um refugiado náufrago não pode em hipótese alguma ser devolvido, que é seu país de origem, do qual o refugiado foge por temer violência ou perseguição. Esta garantia é fornecida pelo princípio do *non-refoulement*.¹⁴²

4.4 O PRINCÍPIO DO *NON-REFOULEMENT*

Quanto ao “local seguro” referido no capítulo anterior, Fischer-Lescano e col. aduzem que um lugar não pode ser considerado seguro apenas porque o perigo no mar foi sanado, a segurança só vem quando o *non-refoulement* está garantido.¹⁴³ O princípio do *non-refoulement*, ou da não-devolução, é a proteção legal internacional dos refugiados contra a expulsão ou retorno forçado de requerentes de asilo para países onde eles sofrem risco de vida, perseguição, tortura ou outros tratamentos cruéis e desumanos.¹⁴⁴ Sobre a palavra “*non-refoulement*”, Rodolfo Marques afirma que “*a priori*, na versão francesa, o vocábulo *refoulement* aparece como alternativa à expulsão, traduzindo-se como ‘não admissão nas fronteiras’ ou ‘rejeição’”.¹⁴⁵

A não-devolução foi incorporada em um instrumento internacional pela primeira vez com a Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados, de 1933, que apesar de ter tido apenas 8 ratificações, teve sua importância na ampliação dos direitos dos refugiados, servindo como modelo para as convenções posteriores.¹⁴⁶ Porém foi apenas com a celebração da Convenção de 1951 que o *non-refoulement* se consolidou como um princípio definitivo do Direito Internacional dos Refugiados.¹⁴⁷ Lafer atribui historicamente os acordos de proteção a refugiados alemães ocorridos entre 1936 e 1938, em virtude da perseguição de minorias e intensificação da desnacionalização em massa por parte de Adolf Hitler durante o regime

¹⁴⁰ SUNDERLAND, *Op. Cit.*, p. 8.

¹⁴¹ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 20.

¹⁴² FISCHER-LESCANO; LÖHR e TOHIDIPUR, *Op. Cit.*, p. 290.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ BØ, *Op. Cit.*, p. 272.

¹⁴⁵ MARQUES, *Op. Cit.*, p. 13.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 12.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 14.

nazista, como um dos fatores que contribuíram para a solidificação do princípio aqui estudado.¹⁴⁸

Acerca do princípio, Pereira comenta:

A proibição da devolução é a primeira garantia conferida ao solicitante de refúgio, assim compreendido pelos instrumentos internacionais. A garantia do não retorno se dá antes mesmo de o Estado analisar o pedido de refúgio do solicitante e, segundo as prerrogativas internacionais, como já dito, a falta de documentos como passaporte ou identidade, bem como a entrada ilegal do requerente, não podem servir como argumento para a devolução ou deportação, bem como o não reconhecimento do status de refugiado.¹⁴⁹

O autor afirma ainda que o *non-refoulement* vem sendo constantemente violado em todo o mundo, principalmente por parte dos países de maior protagonismo internacional, que vêm criando centros de internamento de solicitantes de asilo, evidenciando clara desconfiança quanto aos reais motivos das requisições de asilo por parte dos refugiados.¹⁵⁰

É no artigo 33(1) da Convenção de 1951, a mais importante quando o assunto é o direito dos refugiados, que o conceito do princípio está disposto. *In litteris*:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.¹⁵¹

A Convenção claramente pretende garantir não só a proibição de retornos forçados de refugiados para seus países de origem, mas também para qualquer outro país em que possam estar em risco de perseguição ou violência.¹⁵² O mesmo conceito está presente na UNCAT, que também dispõe do princípio do *non-refoulement* em seu art. 3º. *In litteris*:

1. Nenhum Estado Parte expulsará, devolverá ou extraditará uma pessoa para outro Estado quando houver fundados motivos para se acreditar que, nele, ela poderá ser torturada.
2. Com vistas a se determinar a existência de tais motivos, as autoridades competentes levarão em conta todas as considerações pertinentes, inclusive, quando for o caso, a existência, no Estado em questão, de um quadro de graves, maciças e sistemáticas violações dos direitos humanos.¹⁵³

¹⁴⁸ LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**: um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 198.

¹⁴⁹ PEREIRA, *Op. Cit.*, p. 26.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ Convenção de Genebra de 1951, artigo 33(1).

¹⁵² GOODWIN-GILL e MCADAM, *Op. Cit.*, p. 204.

¹⁵³ Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (UNCAT), artigo 3.

É determinante salientar que o princípio, que possui status de lei consuetudinária no direito internacional, é válido não só para todos os Estados – incluindo aqueles que não assinaram as convenções internacionais que apresentam em seus dispositivos o princípio –, mas também a atores não estatais, como por exemplo, a UE e seus organismos, incluindo a FRONTEX.¹⁵⁴

Porém, retornando à Convenção de Genebra de 1951, Marques sinaliza o caráter não discriminatório do dispositivo, afirmando que “Apesar de o artigo 33(1) fazer referência apenas ao envio do refugiado a território em que tenha sua vida ou liberdade ameaçadas, o *non-refoulement* protege todos os refugiados e solicitantes de refúgio, sem diferenciações.”¹⁵⁵

Goodwin-Gill e McAdam citam, porém, que os Estados demonstraram resistência ao caráter absoluto do princípio na época da assinatura do tratado, o que levou à convenção a estabelecer um segundo parágrafo ao artigo 33, dispondo de exceções ao princípio¹⁵⁶ e abrindo precedente legal para a devolução em casos de ameaça ao país. O artigo 33(2) diz, *in litteris*:

O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.¹⁵⁷

Importante destacar também o caráter territorial do *non-refoulement*, que só pode ser aplicado para os refugiados que já estão em território estrangeiro, conforme apresenta Marques:

É válido lembrar, ainda, que o art. 33 da Convenção de 1951 beneficia apenas as pessoas refugiadas e as que solicitam refúgio, não se aplicando, por consequência, às pessoas que não deixaram seus países de origem. Ora, não há que se falar em “retorno” da pessoa ao lugar de onde ela não saiu. Alguns Estados, contudo, aproveitam esse fato para perverter suas obrigações internacionais, impedindo que potenciais refugiados deixem seus países de origem em busca de proteção internacional.¹⁵⁸

¹⁵⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **UNHCR comments on the Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)** COM 2013(197) final. Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/535649094.html>>. Acesso em: 04 out. 2018.

¹⁵⁵ MARQUES, *Op. Cit.*, p. 23.

¹⁵⁶ GOODWIN-GILL e MCADAM, *Op. Cit.*, p. 204.

¹⁵⁷ Convenção de Genebra de 1951, artigo 33(2).

¹⁵⁸ MARQUES, *Op. Cit.*, p. 27.

Essa “brecha” é utilizada por alguns Estados-membros da UE para driblar o princípio do *non-refoulement* e impedir que alguns refugiados busquem proteção internacional antes mesmo de ingressar no território europeu.¹⁵⁹ Como visto nos tópicos anteriores deste trabalho, faz parte dos esforços dos Estados-membros da UE evitar que o refugiado chegue à Europa, através de acordos de readmissão com países terceiros e de vigilâncias fora dos seus mares territoriais. Chiara Marchetti fala em “*refoulement preventivo*”, quanto à ampliação do controle de fronteira às – como descreve a autora – “águas de ninguém”, onde os refugiados são interceptados em operações sem ter ingressado no território nacional, não havendo, em tese, o *refoulement*, aos olhos da lei.¹⁶⁰ É a controversa questão a ser debatida no próximo tópico, quanto à extraterritorialidade e aplicação dos tratados em águas internacionais.

4.5 A CONTROVÉRSIA DA EXTRATERRITORIALIDADE

Para tratar deste assunto é necessária uma breve explanação quanto ao direito internacional marítimo, demonstrando os conceitos e diferenças de mar territorial, zonas contíguas e alto-mar, também chamado de águas internacionais.

Mazzuoli conceitua mar territorial como sendo a “faixa marítima que banha o litoral de um Estado e onde, até um limite prefixado, o mesmo exerce sua jurisdição e competência. Trata-se de uma zona intermediária entre o alto-mar e a terra firme”.¹⁶¹ A Convenção de Montego Bay estabelece em seu artigo 2º o conceito. *In litteris*:

Art. 2. Regime jurídico do mar territorial, seu espaço aéreo sobrejacente, leito e subsolo.

1. A soberania do Estado costeiro estende-se além do seu território e das suas águas interiores e, no caso de Estado arquipélago, das suas águas arquipelágicas, a uma zona de mar adjacente designada pelo nome de mar territorial.

2. Esta soberania estende-se ao espaço aéreo sobrejacente ao mar territorial, bem como ao leito e ao subsolo deste mar.

3. A soberania sobre o mar territorial é exercida de conformidade com a presente Convenção e as demais normas de direito internacional.¹⁶²

¹⁵⁹ ANISTIA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, p. 13.

¹⁶⁰ MARCHETTI, Chiara. **Expanded borders: Policies and Practices of Preventive Refoulement in Italy**. In: M. Geiger e A. Pécoud. *The Politics of International Migration Management* Nova York: Palgrave Macmillan, 2010. pp 160-184.

¹⁶¹ MAZZUOLI, *Op. Cit.*, p. 706.

¹⁶² Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), Artigo 2º.

A CNUDM também estabeleceu, após acalorados debates¹⁶³, que os mares territoriais terão a extensão de 12 milhas náuticas (22,2 km), contados a partir da linha de base litorânea.

Sobre as zonas contíguas, Mazzuoli ensina:

Entende-se por *zona contígua* a faixa de alto-mar que se inicia imediatamente após o limite exterior do mar territorial e, em princípio, de mesma largura, sobre a qual o Estado costeiro tem o direito de tomar as medidas de *fiscalização* que julgar convenientes na defesa de seu território, exercendo o necessário controle no sentido de prevenir ou punir infrações aos seus regulamentos aduaneiros, fiscais, sanitários, de imigração e de segurança, quer tenham sido tais infrações cometidas em seu domínio terrestre ou no mar territorial.¹⁶⁴

As zonas contíguas devem conter igualmente 12 milhas náuticas, contadas a partir da linha final do mar territorial (24 milhas a partir da linha de base litorânea) e não fazem parte do território do Estado, ao contrário do mar territorial.¹⁶⁵ Contudo, o Estado possui as seguintes atribuições na zona contígua, reguladas na CNUDM e conceituada aqui por Mazzuoli:

Em sua faixa o Estado exerce três tipos de competências:

- a) *aduaneira e fiscal* (prevenindo ou punindo infrações e fraudes aos seus regulamentos);
- b) *segurança* (em seus múltiplos aspectos, como saúde, navegação e interesse militar) e;
- c) *conservação e exploração* das riquezas animais e minerais.¹⁶⁶

Por último, o alto-mar, compreende todas as águas além dos mares territoriais, não pertence a ninguém e, ao mesmo tempo, sobre ele todos os Estados possuem direitos.¹⁶⁷ Mais uma vez, Mazzuoli trás o regime jurídico das águas internacionais:

O regime jurídico do alto-mar importa em reconhecer aos Estados alguns direitos sobre ele. Tais direitos, internacionalmente reconhecidos, são os seguintes:

- a) a liberdade de navegação e sobrevoos;
- b) a liberdade de pesca;
- c) o direito de efetuar instalações de cabos submarinos e oleodutos; e
- d) o direito (limitado) de aproveitamento dos recursos existentes no fundo do mar e no subsolo correspondente.¹⁶⁸

¹⁶³ MAZZUOLI, *Op. Cit.*, p. 709.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 710.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 709.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 726.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 727.

Citados esses conceitos, voltemos à extraterritorialidade do *non-refoulement*. No que diz respeito ao mar territorial, não restam dúvidas quanto à aplicação do princípio. A não-devolução é aplicada em todo o território do Estado, incluindo as 12 milhas náuticas do mar territorial, sem conflitar com nenhuma legislação doméstica.¹⁶⁹ Vale lembrar que todos os Estados-membros da UE são signatários da CNUDM, portanto enquadrados nos dispositivos da convenção que regulam o espaço marítimo e consagram o *non-refoulement*.

Embora exista praticamente um consenso jurídico quanto à aplicação do princípio aqui em questão nas áreas de alto-mar e zonas contíguas, algumas isoladas posições rejeitam a extraterritorialidade do *non-refoulement*. Fischer-Lescano e col. trazem o exemplo do caso da Suprema Corte dos Estados Unidos, *Sale v. Haitian Centers Council*, de 1993, onde o Tribunal julgou como legal uma prática de patrulheiros de fronteira norte-americanos que empurraram fisicamente para fora do território dos Estados Unidos um barco com refugiados haitianos.¹⁷⁰ A Corte argumentou que o artigo 33 da Convenção de Genebra, que disserta sobre o *non-refoulement*, não possui efeito extraterritorial. Após a decisão, tribunais australianos e britânicos repetiram essa interpretação em alguns casos nos seus territórios.¹⁷¹ Entretanto, alguns julgamentos em cortes domésticas não são suficientes para criar uma jurisprudência internacional,¹⁷² e ressalta-se que a doutrina majoritária, bem como a ACNUR, concordam com a premissa da extraterritorialidade do *non-refoulement*. Goodwin-Gill e McAdam afirmam que as obrigações dos Estados diante de leis internacionais se estendem além de seu território geográfico.¹⁷³ O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados afirma que o critério de jurisdição ou não de um Estado sobre um grupo de refugiados não depende do lugar físico em que eles estão, mas sim se estão ou não sob a tutela de autoridades deste Estado, conforme se apresenta *in litteris*:

[...]os Estados estão obrigados a não devolver nenhuma pessoa sobre a qual exerçam jurisdição a um risco de dano irreparável. Ao determinar se as obrigações de direitos humanos do Estado com relação a uma determinada pessoa estão comprometidas, o critério decisivo não é se essa pessoa está no território nacional do Estado, ou dentro de um território que é *de jure* sob o controle soberano do Estado, mas sim se ele está ou não sujeito à autoridade e controle efetivos desse Estado.¹⁷⁴ (tradução nossa)¹⁷⁵

¹⁶⁹ FISCHER-LESCANO; LÖHR e TOHIDIPUR, *Op. Cit.*, p. 263.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 266.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ GOODWIN-GILL e MCADAM, *Op. Cit.*, p. 244.

¹⁷⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol**. Disponível em <<http://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2018

Portanto, não existe nenhum lugar fora do Estado de origem do refugiado onde o princípio do *non-refoulement* não se aplique, seja dentro de um território, na fronteira, além das fronteiras, zonas de trânsito ou alto-mar.¹⁷⁶

Outro argumento utilizado contra a extraterritorialidade da não-devolução, é que as consequências deste princípio equivaleriam, na prática, à garantia de um status legal de refugiado sem necessidade de requerimento.¹⁷⁷ Contudo, este ponto de vista desconsidera que o intuito do *non-refoulement* é garantir, na verdade, o direito de buscar a asilo, e não garantir um asilo sem o devido processo legal. O princípio busca resguardar a dignidade humana, evitando que o refugiado seja conduzido a um local onde corra risco de perseguição, tortura ou morte.

Mais um aspecto polêmico diz respeito à extraterritorialidade quanto a interceptações de refugiados que se encontram ainda em fuga, nas 12 milhas náuticas do suposto país de origem. As convenções internacionais e a literatura são claras quando determinam que só é considerado refugiado aquele que já deixou seu país de origem e, como vimos, as 12 milhas náuticas iniciais correspondem ao mar territorial, assim fazendo parte do território do Estado. Igualmente, é pacífico o fato de que o princípio do *non-refoulement* só é infringido quando há a devolução forçada de uma pessoa que não se encontra em seu Estado de origem. Entretanto, Fischer-Lescano e col. chamam atenção para o fato de que, por exemplo, um bote com o intuito de cruzar o Mar Mediterrâneo pode possuir dois grupos, aqueles que são oriundos do país do qual se tenta fugir e aqueles que são de outras nacionalidades, e que fazem do país em que estão presentes dentro das 12 milhas náuticas apenas um país de trânsito. Unicamente este segundo grupo se encaixará no conceito de refugiado e terá guarida no artigo 33(2), protegido do *refoulement*. Levando em conta que não é possível discernir de imediato a nacionalidade dos passageiros a bordo, não se pode enquadrar todos na categoria de cidadãos do país de origem em questão. Logo, dentro das 12 milhas náuticas de um país, deve-se primeiro realizar procedimentos de identificação, sem, portanto, afastar a aplicação do princípio da não-devolução arbitrariamente.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Na versão original, “States are bound by their obligations not to return any person over whom they exercise jurisdiction to a risk of irreparable harm. In determining whether a State’s human rights obligations with respect to a particular person are engaged, the decisive criterion is not whether that person is on the State’s national territory, or within a territory which is de jure under the sovereign control of the State, but rather whether or not he or she is subject to that State’s effective authority and control.”

¹⁷⁶ GOODWIN-GILL e MCADAM, *Op. Cit.*, p. 246.

¹⁷⁷ FISCHER-LESCANO; LÖHR e TOHIDIPUR, *Op. Cit.*, p. 270.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 278.

No entanto, o primeiro grupo, daqueles que são nacionais do país do qual ocorre a fuga, não fica desprotegido. Como já mencionado neste trabalho, o artigo 12, parágrafo 2, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) garante a todos o direito de deixar qualquer país, inclusive seu próprio. Consequentemente, diante do exemplo supracitado, qualquer Estado que tentasse impedir a saída de um cidadão de seu país de origem, estaria violando diretamente o PIDCP.¹⁷⁹

Em face do que foi tratado neste capítulo, não resta dúvida quanto à existência de violações de Direitos Humanos dos refugiados, sendo necessário discutir também a responsabilização dessas ocorrências e o acesso à justiça aos refugiados.

¹⁷⁹ FISCHER-LESCANO; LÖHR e TOHIDIPUR, *Op. Cit.*, p. 278.

5 RESPONSABILIDADE DAS VIOLAÇÕES AOS DIREITOS DOS REFUGIADOS

Além de constatar a ocorrência de violações de direitos dos refugiados no Mar Mediterrâneo, tal qual analisar a proteção legal desses indivíduos no Direito Internacional, é essencial, também, estudar a responsabilização dos autores das violações. Sob a perspectiva das vítimas, a qual entidade as ações da FRONTEX devem ser atribuídas: à UE, aos Estados-membros ou à própria agência? Ainda, é indispensável à garantia do acesso à justiça para os refugiados, a identificação dos órgãos competentes para julgar os referidos casos e penalizar os culpados. Por se tratarem, os causadores das violações, de Estados, e organismos internacional e intergovernamental, torna-se, muitas vezes, motivo de controvérsia tanto quanto sobre quem é o responsável, como sobre qual é Tribunal mais apropriado para julgamento do mérito.

Antes de tratar sobre o tema, é importante apontar brevemente duas cortes que desempenham papéis fundamentais na salvaguarda dos direitos dos refugiados na Europa: a Corte Europeia dos Direitos Humanos (CrtEDH) e o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).

Ao contrário do TJUE, a CrtEDH não é um órgão pertencente à UE. Com sede em Estrasburgo, na França, a CrtEDH foi fundada em 1959 e tem como intuito defender qualquer pessoa, resguardando a Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950. É uma ramificação do Conselho da Europa, e, portanto, tem jurisdição sobre todos os Estados-membros europeus, com exceção do Cazaquistão, da Bielorrússia e do Vaticano.¹⁸⁰

Criado em 1952 e com sede em Luxemburgo, o TJUE é parte integrante da União Europeia e tem como missão “velar para que o direito europeu seja interpretado e aplicado da mesma forma em todos os países da UE e garantir que as instituições e os países da UE respeitam o direito europeu.”¹⁸¹ Entre outras atribuições, a corte é responsável pela responsabilização dos Estados-membros da UE, bem como dos organismos integrantes do Bloco Econômico.¹⁸²

É válido ressaltar que o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, teve grande importância na consolidação dos Direitos Humanos na Europa.¹⁸³ Primeiro por prever

¹⁸⁰ TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. **O Tribunal em síntese**. Disponível em <https://www.echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_POR.pdf>. Acesso: em 08 out. 2018.

¹⁸¹ UNIÃO EUROPEIA. **Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)**. Disponível em <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt>. Acesso em: 08 out. 2018.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Proteção e Promoção dos Direitos Humanos**. Disponível em <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/human-rights/>>. Acesso em: 17 out. 2018.

a futura adesão da UE à CEDH, segundo por tornar juridicamente vinculativo aos Estados-membros da UE, bem como aos organismos do Bloco Econômico, os princípios, direitos e liberdades constantes na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O tratado dispõe ainda de artigos que normatizam obrigações como respeitar os direitos fundamentais dentro da UE e promover os Direitos Humanos nas ações externas da Comunidade Europeia. Tais medidas são determinantes na consolidação não só dos Direitos Humanos, mas igualmente dos direitos dos refugiados.

5.1 A RESPONSABILIZAÇÃO DOS ESTADOS

Ambos os tribunais referidos podem processar casos envolvendo violações de direitos humanos. Aqui trarei dois casos de violação de Direitos Humanos de refugiados na Europa, um em cada uma das cortes.

Quanto à responsabilização dos violadores de direitos dos refugiados, Tequila Brooks afirma que a internacionalização das leis migratórias na UE tornou mais complexa a atribuição da responsabilidade de potenciais violações de Direitos Humanos, seja entre Estados-membros da UE ou nas atividades operacionais da FRONTEX.¹⁸⁴ Ska Keller e col., por sua vez, consideram os acordos de readmissão com países terceiros de fora da UE como fatores que contribuem para essa dificuldade, e falam em “desterritorialização” das operações,¹⁸⁵ colocando obstáculos na identificação da entidade a ser responsabilizada em casos de violações de Direitos Humanos. Com isso, acaba-se gerando uma atribuição de culpa generalizada, onde um Estado-membro aponta responsabilidade da FRONTEX, e vice-versa.¹⁸⁶

O caso *Hirsi v. Italy* iniciou-se como um resultado de um acordo bilateral firmado entre a Itália e a Líbia, para readmissão de imigrantes e realização de operações no Mar Mediterrâneo.¹⁸⁷ Em Maio de 2009 uma embarcação foi interceptada em alto-mar transportando 35 potenciais requerentes de asilo vindos da Somália. Os navios responsáveis pela interceptação eram do governo italiano, porém estavam sendo utilizados por autoridades

¹⁸⁴ BROOKS, Tequila J. **Can Frontex Be Held Liable for Human Rights Violations?** Potential Application of Recent European Case Law to the Activities of an Inter-Governmental Agency. SSRN Electronic Journal, 2012. p. 4. Disponível em <<https://doi.org/10.2139/SSRN.2088249>>. Acesso em: 08 out. 2018.

¹⁸⁵ KELLER, S.; LUNACEK U.; LOCHBIHLER, B. e FLAUTRE, H.. **Frontex Agency: Which Guarantees for Human Rights?** Bruxelas: European Free Alliance, 2011. p. 13. Disponível em: <<https://www.migreurop.org/IMG/pdf/Frontex-PE-Mig-ENG.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2018.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 18.

¹⁸⁷ BROOKS, *Op. Cit.*, p. 5.

da Líbia, país que, inclusive, não é signatário da Convenção de Genebra de 1951.¹⁸⁸ Os somalianos foram levados para centros de detenção líbios, tiveram seus documentos pessoais confiscados pelas autoridades e não puderam requerer asilo na UE.¹⁸⁹ O caso foi levado à Corte Europeia dos Direitos Humanos, que analisou a ocorrência de violação do princípio do *non-refoulement*, entre outras potenciais violações. Na decisão, a corte outorgou responsabilidade não apenas ao governo líbio, mas também responsabilidade extraterritorial por parte da Itália, que, além de ter firmado acordo bilateral com a Líbia permitindo tais operações e fornecendo os navios, tinha ciência, conforme afirmou o tribunal na sentença,¹⁹⁰ das más condições em que os refugiados somalianos foram deixados. A CrEDH declarou que houve violação do artigo 3 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que proíbe a tortura ou tratamento desumano ou degradante e garantiu a cada um dos somalianos 15 mil euros em danos morais, mais o pagamento das custas processuais.¹⁹¹

Dois casos envolvendo refugiados foram julgados em conjunto pelo TJUE: o de *N.S. v. Secretary of State for the Home Department* (Reino Unido) e *M.E., A.S.M., M.T., K.P., and E.H. v. Refugee Applications Commissioner* (Irlanda). O primeiro tratava-se de um afegão que ingressou na Europa pela Grécia, onde teve sua entrada registrada, e rumou ao Reino Unido, onde solicitou asilo. O Secretário de Estado do Reino Unido o encaminhou de volta para a Grécia, alegando que como ele havia sido registrado lá, era onde deveria requerer asilo.¹⁹² No território grego, N.S. foi então deportado para a Turquia, onde o mantiveram, segundo o TJUE, em condições “terríveis”.¹⁹³ O afegão conseguiu fugir e retornar ao Reino Unido, e decidiu ingressar com uma ação no TJUE. Durante o processo, o Secretário britânico alegou que levar o refugiado para território grego não violaria os Direitos Humanos de N.S., pois a Grécia poderia ser considerada um “local seguro”.¹⁹⁴

O segundo caso é bem semelhante, tratou-se de cinco refugiados do Afeganistão, Irã e Argélia, que igualmente foram conduzidos por parte das autoridades irlandesas para a Grécia, lugar por onde ingressaram na Europa.

Os dois casos foram julgados conjuntamente pelo TJUE e Irlanda e Reino Unido foram condenados por violação do artigo 4º da Carta dos Direitos Fundamentais da União

¹⁸⁸ BROOKS, *Op. Cit.*, p. 6.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. **Case of Hirsi Jaama and others v. Italy**. Disponível em <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>>. Acesso em: 08 out. 2018

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² BROOKS, *Op. Cit.*, p. 7.

¹⁹³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processos C-411/10 E C-493/10**. Disponível em <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-411/10>>. Acesso em: 08 out. 2018.

¹⁹⁴ BROOKS, *Op. Cit.*, p. 7.

Europeia, que proíbe a tortura e tratamentos desumanos ou degradantes.¹⁹⁵ A Corte interpretou que o argumento de que a Grécia poderia ser considerada um “lugar seguro” era insuficiente, visto que o país já havia sido acusado e condenado em recentes casos envolvendo refugiados, tendo violado, por exemplo, o artigo 3º da CEDH, que dispõe sobre a proibição de tortura. Logo, a Irlanda e o Reino Unido não poderiam “repassar” esses refugiados para o país por onde ingressaram na Europa, pois poderiam estar os colocando em risco de exposição a condições desumanas no território grego.¹⁹⁶ A decisão inclusive serve como precedente para determinar que os Estados-membros da UE não mais realizem essa devolução de refugiados para os supostos Estados “responsáveis” pelo ingresso destes, onde os requerimentos de asilo possam estar ameaçados por tratamentos degradantes ou desumanos.¹⁹⁷

Esses dois exemplos mostram que há um histórico judicial de penalização de Estados por violação de Direitos Humanos dos refugiados, contudo, poucos são os casos que chegam às cortes europeias devido à hipossuficiência e muitas vezes até o desconhecimento dos seus direitos por parte dos refugiados, que continuam tendo constantemente seus direitos violados de maneira silenciosa. Se há um entendimento pacífico quanto à responsabilização dos Estados, a responsabilidade da FRONTEX é alvo de controvérsias.

5.2 A RESPONSABILIZAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E DA FRONTEX

Para se eximir de culpa, a FRONTEX frequentemente afirma que seu papel é coadjuvante, de apenas coordenar as funções, e atribui a responsabilidade em violações de Direitos Humanos aos Estados-membros das operações em que atua em conjunto.¹⁹⁸ Porém essa posição é controvertida, quando o papel da agência é considerado, por muitos, maior que isso. Guild e col., por exemplo, alegam que a FRONTEX é responsável por supervisionar os Estados-membros e não pode fugir de escrutínio de suas ações simplesmente atribuindo culpa aos Estados.¹⁹⁹ Perkowski, por sua vez, menciona o fato de que os membros da agência de controle de fronteiras fazem uso de força repressiva nas operações, incluindo armas,²⁰⁰ fato que atribui ainda mais responsabilidade à FRONTEX.

¹⁹⁵ BROOKS, *Op. Cit.*, p. 8.

¹⁹⁶ *Ibidem.*

¹⁹⁷ *Ibidem.*

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 9.

¹⁹⁹ GUILD. et al. *Op. Cit.*, p. 83.

²⁰⁰ PERKOWSKI, Nina. **A Normative Assessment of the Aims and Practices of the European Border Management Agency Frontex**. Oxford: Oxford Department of International Development, 2012. p. 9

Uma possível alegação de ausência de personalidade jurídica é infundada, pois, conforme Schusterschitz, as agências da UE, quase que na sua totalidade, são providas de personalidade jurídica, o que é necessário para que elas possam cumprir seus objetivos de forma plena e independente.²⁰¹ A própria agência estipula isso no parágrafo 51 do regulamento que a rege (Regulamento 2016/1624). *In litteris*:

A Agência deverá ser independente no que diz respeito às questões técnicas e operacionais e dispor de autonomia jurídica, administrativa e financeira. Para o efeito, é necessário e adequado que a Agência seja um organismo da União dotado de personalidade jurídica e que exerça as competências de execução que lhe são conferidas pelo presente regulamento.²⁰²

A personalidade jurídica também é garantida no artigo 56 do mesmo regulamento. Isso garante que a FRONTEX tenha autonomia pra agir independente dos Estados-membros. O regulamento também trata da responsabilidade da agência de reparar danos causados por seus serviços e seus funcionários, no artigo 60(3). Neste mesmo artigo, no parágrafo seguinte (4), estabelece-se também órgão competente para elucidar os possíveis litígios que a envolvam. *In litteris*:

3. Em caso de responsabilidade extracontratual, a Agência deve reparar, de acordo com os princípios gerais comuns ao direito dos Estados-Membros, os danos causados pelos seus serviços ou pelos seus funcionários em exercício de funções.
4. O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para dirimir os litígios relativos à reparação dos danos referidos no n.o 3.²⁰³

Em sua Estratégia de Direitos Fundamentais a agência afirma ser de responsabilidade primária dos Estados-membros da UE, garantir a proteção de direitos fundamentais em suas operações conjuntas, não se eximindo, no entanto, de sua responsabilidade quanto às ações e decisões ocorridas sob sua coordenação, conforme o texto *in litteris*:

Os Estados-Membros continuam a ser os principais responsáveis pela aplicação da legislação internacional, da UE ou nacional pertinente e pelas ações de aplicação da lei realizadas no contexto das operações conjuntas coordenadas da Frontex 11 e, portanto, também pelo respeito dos direitos fundamentais durante estas atividades. **Isto não alivia a Frontex das suas responsabilidades como coordenador e continua totalmente responsável por todas as ações e decisões ao abrigo do seu mandato.** A Frontex deve concentrar-se particularmente na criação de condições

²⁰¹ SCHUSTERSCHITZ, Gregor. **European Agencies as Subjects of International Law**. In: International Organizations Law Review. Leiden: Brill Publishers, 2004. p. 169.

²⁰² Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, Parágrafo (51).

²⁰³ Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, Artigo 60.

para assegurar o cumprimento das obrigações em matéria de direitos fundamentais em todas as suas atividades.²⁰⁴ (tradução nossa)²⁰⁵ (grifo nosso)

A competência do TJUE é pacífica, entretanto, a responsabilização da FRONTEX perante a CrtEDH é mais complexa. A UE ainda está em estado de conversações para se tornar signatária, como organização supranacional dotada de personalidade jurídica internacional própria, da CEDH. O protocolo 14 do tratado, emendou, ao artigo 59 do texto, o trecho “A União Europeia poderá aderir à presente Convenção”, garantindo assim o início das negociações.²⁰⁶ A agência de controle de fronteiras da UE então, como um organismo intergovernamental, ainda não pode ser responsabilizada perante a corte,²⁰⁷ embora, esta esteja sempre atenta ao papel da FRONTEX, inclusive citando a agência no mencionado caso *Hirsi v. Italy*.²⁰⁸

A despeito de condutas arbitrárias da FRONTEX envolvendo Direitos Humanos já tenham sido criticadas até pelo Parlamento Europeu, como lembra Perkowski,²⁰⁹ o TJUE não tem registros de casos envolvendo violação de Direitos Humanos dos refugiados por parte da agência de controle de fronteiras europeias. Embora isso seja plenamente possível, pois perante o TJUE são legitimados ativos, além dos Estados-membros do Bloco Econômico, toda aquela pessoa física ou jurídica que tenha tido seus direitos presentes no Direito da União Europeia lesados por instituições, órgãos e organismos da Comunidade Europeia.²¹⁰

Entre as possíveis ações propostas por refugiados contra a FRONTEX, estão a Ação de Nulidade e a Ação de Perdas e Danos. Ambas podem ser propostas por pessoas físicas diante de atos omissivos ou comissivos das instituições da UE que contrariem os tratados comunitários.²¹¹ A Ação de Nulidade visa declarar nulo ato de órgãos que violem

²⁰⁴ FRONTEX. **Frontex Fundamental Rights Strategy**, Endorsed by the Frontex Management Board on 31 March 2011. Disponível em < http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/2011-03-31-frontex-fundamental-rights-strategy.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.

²⁰⁵ Na versão original, “Member States remain primarily responsible for the implementation of the relevant international, EU or national legislation and law enforcement actions undertaken in the context of Frontex coordinated joint operations (JOs)11 and therefore also for the respect of fundamental rights during these activities. This does not relieve Frontex of its responsibilities as the coordinator and it remains fully accountable for all actions and decisions under its mandate. Frontex must particularly focus on creating the conditions for ensuring compliance with fundamental rights obligations in all its activities.”

²⁰⁶ FREITAS, Ivan. **A Evolução dos Direitos Fundamentais na União Europeia: Do Silêncio Inicial Dos Tratados À Adesão À Convenção Europeia De Direitos Humanos**. In: Revista do Programa de Direito da União Europeia, n. 4. Repositório FGV de Periódicos e Revistas, 2016. p. 90. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/view/68146>>. Acesso em 12 out. 2018.

²⁰⁷ BROOKS, *Op. Cit.*, p.11.

²⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁹ PERKOWSKI, *Op. Cit.*, p. 25.

²¹⁰ MACHADO, Diego. **Direito da União Europeia**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 135.

²¹¹ *Ibidem*, p. 137.

normas do Direito da União Europeia ou que demonstrem desvio de poder,²¹² e poderia ser utilizado por refugiados para impedir devoluções forçadas da FRONTEX que ocorrerem sem o cumprimento do devido processo legal de requerimento de asilo, e assim garantirem esse direito. A Ação de Perdas e Danos poderia ser utilizada para indenizar aqueles que sofreram violações de Direitos Humanos sob tutela da agência da UE, buscando a responsabilização da FRONTEX e a reparação dos prejuízos de cunho moral e material.²¹³

A lacuna existente é que, embora os refugiados sejam legitimados para ingressar com ações no TJUE, como aqueles que foram impedidos de adentrar na Comunidade Europeia poderão fazê-lo? As *push-backs* e devoluções forçadas não só violam o direito do devido processo legal no requerimento de asilo, e coloca muitas vezes os refugiados em risco de vida, como também afasta as vítimas de violações dos tribunais, impedindo-as de buscar soluções judiciais para seus problemas e prejudicando o acesso à justiça.

Diante de tudo isso, resta demonstrada a necessidade de maior clareza quanto à responsabilização da FRONTEX nas constantes violações reportas ao entorno do Mediterrâneo, assim como maior transparência quanto ao papel da agência nas operações e quanto à competência dos tribunais europeus na responsabilização dos danos causados aos refugiados. É atestada, ainda, a carência na garantia do acesso à justiça àqueles que tiveram violados Direitos Humanos, diante da impossibilidade física de ingressar com ações no território europeu.

²¹² MACHADO, *Op. Cit.*, p. 139.

²¹³ *Ibidem*.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os refugiados formam um grupo vulnerável singularmente sensível. Um povo sem lar, perseguido pela sua própria pátria, tentando prover para suas famílias uma vida longe das guerras e da violência, expostos, em territórios desconhecidos, à violação de seus direitos fundamentais, que muitas vezes sequer têm conhecimento que possuem. Se em tempos normais a busca por refúgio já costuma ser repleta de infortúnios e desventuras, a recente onda reacionária que cresce em todo mundo gera ainda mais embaraços. Relatos de episódios de xenofobia repletos de ódio e agressividade estampam diariamente as manchetes e dificultam ainda mais a luta pelo reconhecimento dos Direitos Humanos dos refugiados. Se líderes políticos, amparados por grande parcela da sociedade, se referem a essa gente sem-pátria como “escória do mundo”, como garantir aos refugiados que, mesmo tendo seus requerimentos de asilo aprovados, terão segurança e liberdade, livres de qualquer hostilidade?

Estudar o Direito Internacional dos Refugiados é estudar o Direito Internacional dos Direitos Humanos. As duas vertentes não se dissociam. Ao refugiado deve-se garantir sempre a dignidade da pessoa humana, o respeito aos direitos fundamentais e o tratamento igualitário, ausente de preconceitos.

Perante o apresentado neste trabalho, ficou evidente a postura europeia de prioridade na proteção das fronteiras em detrimento à proteção à vida dos refugiados, representada, sobretudo, pelas operações coordenadas pela FRONTEX. A realização, por parte da agência, de silenciosas devoluções forçadas, ferindo o princípio do *non-refoulement*, representa uma grave e irreversível lesão aos Direitos Humanos daqueles que buscam asilo na União Europeia. Fatalidades em naufrágios no Mar Mediterrâneo são negligenciadas. Importantes acordos e convenções internacionais são ignorados, e a atuação da FRONTEX não sofre o devido escrutínio, com violações não sendo apuradas ou responsabilizadas devidamente diante dos tribunais competentes.

Diversas medidas se mostram necessárias para reverter essa situação. A começar pelo investimento na proteção ao refugiado nas fronteiras e no território da UE. A FRONTEX e os agentes locais de controle de fronteira devem efetivamente resguardar os Direitos Humanos dos refugiados em suas operações. Crucial também a execução de mecanismos eficientes de fiscalização e sanção de possíveis violações de Direitos Humanos por parte de agentes locais e subordinados da agência, vislumbrando sempre o princípio da publicidade, em prol da transparência. Estados, alinhados à UE, devem abrir caminhos seguros para chegada dos refugiados – diminuindo assim o risco de vida em travessias perigosas – e então

conduzir o devido processo legal de requerimento de asilo em consonância com todos os dispositivos da Convenção de Genebra de 1951, e demais tratados e convenções internacionais que protegem os refugiados. O resgate de pessoas em perigo no mar não pode ser tarefa apenas de ONGs, carecendo que os Estados e a FRONTEX atuem diretamente nos resgates de náufragos, conforme os estatutos do Direito Internacional Marítimo, sem temor por ter que receber pedidos de asilo e sem violar o princípio do *non-refoulement*. Devem ainda tornar menos rígidas leis locais que severamente penalizam civis por facilitar entradas ilegais de pessoas, fato que acaba por gerar omissões de socorro diante do medo de possíveis sanções penais.

Por fim, persistindo a ocorrência de violações, deve-se garantir o acesso à justiça. Os refugiados, ao serem expulsos sumariamente do território europeu, acabam impossibilitados de buscar seus direitos nos Tribunais competentes. Essas lacunas na proteção das vítimas, bem como as controvérsias quanto à responsabilização dos Estados, da UE e da FRONTEX, devem ser sanadas. A salvaguarda dos direitos dos refugiados precisa ocorrer não só na prevenção, com a atenção no que diz respeito à entrada destes povos e permanência enquanto se espera processo de demanda de asilo, mas igualmente na repressão quando a legalidade destes atos restar violada.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol.** Disponível em <<http://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2018.

_____. **Global Trends: Forced Displacement in 2017.** Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. **Global Trends 2015.** Disponível em <<http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2018.

_____. **Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto.** Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>>. Acesso em: 01 out. 2018.

_____. **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol.** Disponível em <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>>. Acesso em: 02 out. 2018.

_____. **UNHCR saddened at high seas accidents as Mediterranean claims more victims.** Disponível em <<http://www.unhcr.org/5371f0086.html>>. Acesso em: 02 out. 2018.

ANISTIA INTERNACIONAL. **The Human Cost of Fortress Europe: Human Rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe's Borders.** Londres: Amnesty International Ltd, 2014.

BALZACQ, Thierry; CARRERA, Sergio. **Security versus Freedom? A Challenge for Europe's Future.** Aldershot: Ashgate Publishing, 2006. p. 21.

BØ, Bente P.. **Recent tendencies in immigration control policies in Europe: undermining legal safeguards and refugee protection?** In: H. Fassman, M. Haller e D. Lane. *Migration Mobility in Europe. Trends, Patterns and Control.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

BROOKS, Tequila J. **Can Frontex Be Held Liable for Human Rights Violations?** Potential Application of Recent European Case Law to the Activities of an Inter-Governmental Agency. *SSRN Electronic Journal*, 2012. p. 4. Disponível em <<https://doi.org/10.2139/SSRN.2088249>>. Acesso em: 08 out. 2018.

CARRERA, Sergio. **The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands.** Bruxelas: Centre for European Policy Studies, 2007. p. 29. Disponível em <<https://ssrn.com/abstract=1338019>>. Acesso em: 06 set. 2018.

CEDERBRATT, Mikael. **Frontex: Human Rights Responsibilities**. Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Grupo do Partido do Povo Europeu, Suécia, 2013. p. 414. Disponível em <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19547&lang=en>>. Acesso em: 01 set. 2018

CHETAIL, Vincent. **Sovereignty and Migration in the Doctrine of the Law of Nations: An Intellectual History of Hospitality from Vitoria to Vattel**. The European Journal of International Law, Florence, Vol. 27, No. 4, 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **European Agenda on Migration: Securing Europe's External Borders**. Disponível em <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6332_en.htm>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. **Eurosur: Providing authorities with tools**. MEMO/11/896, 12/12/2011, Disponível em <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-896_en.htm>. Acesso em: 20 ago. 2018

_____. **State of the Union 2018: Stronger EU rules on return – Questions and Answers**. Disponível em <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5713_en.htm>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. **Roadmap Towards a Visa-Free Regime with Turkey**. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2018.

_____. **The Global Approach to Migration and Mobility**. Bruxelas, 2011. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/intro/docs/1_en_act_part1_v9.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Annual Activity Report 2017**. Disponível em <<http://www.statewatch.org/news/2018/jul/eu-frontex-annual-activity-report-2017.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. **Proteção e Promoção dos Direitos Humanos**. Disponível em <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/human-rights/>>. Acesso em: 17 out. 2018.

DIREÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS INTERNOS DA COMISSÃO EUROPEIA. **Asylum, Migration, Integration**. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders_en> . Acesso em: 02 set. 2018.

FISCHER-LESCANO, A.; LÖHR, T.; TOHIDIPUR, T.. **Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law**. In: International Journal of Refugee Law, Volume 21, Issue 2. Oxford University Press: Oxford, 2009.

FREITAS, Ivan. **A Evolução dos Direitos Fundamentais na União Europeia: Do Silêncio Inicial Dos Tratados À Adesão À Convenção Europeia De Direitos Humanos**. In: Revista do Programa de Direito da União Europeia, n. 4. Repositório FGV de Periódicos e Revistas, 2016. pp. 77 - 100. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/view/68146>>. Acesso em 12 out. 2018.

FRONTEX. **Análise Anual de Risco 2013**. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q4_2012.pdf> Acesso em: 26 ago. 2018

_____. **Frontex expands its Joint Operation Triton**. Disponível em <<https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpbHP>>. Acesso em: 09 set. 2018.

_____. **Frontex Fundamental Rights Strategy**, Endorsed by the Frontex Management Board on 31 March 2011. Disponível em <http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/2011-03-31-frontex-fundamental-rights-strategy.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas.; HATHAWAY, James. C. **Non-refoulement in a World Of Cooperative Deterrence**. Nova York: Columbia Journal of Transnational Law, v. 53, n. 235, 2014.

GAVELSTAD, Ingunn B., **Protection of borders or protection for refugees?** Oslo: Universidade de Ciências Aplicadas de Oslo e Akershus, 2013.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The Refugee in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GUILD, Espelth. **Security and Migration in the 21st Century**. Cambridge: Polity Press, 2009. pp. 164-168.

GUILD, Espelth; CARRERA, Sergio; HERTOOG, Leonhard D. e PARKIN, Joanna. **Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies: Frontex, Europol and the European Asylum Support Office**. Parlamento Europeu: Bruxelas, 2011.

HUMANS RIGHTS WATCH. **The EU's Dirty Hands, Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece**. Disponível em <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0911webwcover_0.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

INSTITUTO DINAMARQUÊS DE ESTUDOS INTERNACIONAIS (DIIS). **Mediterranean Transit Migration**. Copenhagen: Gullanders Bogtrykkeri A/S, 2006.

KASPAREK, Bernd. **Borders and Populations in Flux: Frontex's Place in the European Union's Migration Management**. In: M. Geiger e A. Pécoud. The Politics of International Migration Management. Nova York: Palgrave Macmillian, 2012. pp. 119-140.

KELLER, S.; LUNACEK U.; LOCHBIHLER, B. e FLAUTRE, H.. **Frontex Agency: Which Guarantees for Human Rights?** Bruxelas: European Free Alliance, 2011. p. 13. Disponível em: <<https://www.migreurop.org/IMG/pdf/Frontex-PE-Mig-ENG.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2018.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LÉONARD, Sarah. **The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy**. Journal of Contemporary European Research, Manchester: Universidade de Salford. 2009. pp. 371-388. Disponível em <<https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/239>>. Acesso em: 06 set. 2018.

LUTTERBECK, Derek. **Policing Migration in the Mediterranean**, Mediterranean Politics, p. 59-82 Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13629390500490411>>. Acesso em: 02 set. 2018.

MACHADO, Diego. **Direito da União Europeia**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARCHETTI, Chiara. **Expanded borders: Policies and Practices of Preventive Refoulement in Italy**. In: M. Geiger e A. Pécoud. The Politics of International Migration Management Nova York: Palgrave Macmillan, 2010. pp 160-184.

MARQUES, Rodolfo R. C.. **O Princípio do Non-Refoulement no Direito Internacional Contemporâneo: escopo, conteúdo e natureza jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MAZZUOLI, Valerio O. **Curso de Direito Internacional Público**, 11ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **World Migration Report 2018**. Organização Internacional para as Migrações: Genebra, 2018. Disponível em <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf>. Acesso em: 11 out. 2018.

PANIZZON, Marion. **Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?** Berna: Universidade de Direito de Berna, 2012.

PAPASTAVRIDIS, Efthymios. **'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law?**. In: Nordic Journal of International Law, ed. 79. Leida: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

PARLAMENTO EUROPEU. **Annex 2 to the AAP 2012 part 3 of the Thematic Programme for Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum**. Disponível em <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/comitologie/ros/2012/D023377-01/COM-AC_DR\(2012\)D023377-01\(ANN2\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/comitologie/ros/2012/D023377-01/COM-AC_DR(2012)D023377-01(ANN2)_EN.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Fact-finding delegation of the Budgetary Control Committee to BULGARIA border with Greece and Turkey**. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/feedback5_/feedback5_en.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e Hospitalidade: A Proteção Internacional para Apátridas e Refugiados**. São Paulo: Atlas, 2014.

PERKOWSKI, Nina. **A Normative Assessment of the Aims and Practices of the European Border Management Agency Frontex**. Oxford: Oxford Department of International Development, 2012.

SCHUSTERSCHITZ, Gregor. **European Agencies as Subjects of International Law**. In: International Organizations Law Review. Leiden: Brill Publishers, 2004.

SUNDERLAND, Judith. **Hidden Emergency: Migrants Death in the Mediterranean**. Human Rights Watch: Nova York, 2012. p.8. Disponível em <https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2012_EU_Hidden%20Emergency.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.

TAKLE, Marianne. **The Treaty Of Lisbon and the European Border Control Regime**, Journal of Contemporary European Research, Oslo: Norwegian Social Reseach (NOVA). 2012. pp. 280-299. Disponível em <<https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/download/365/348/0>>. Acesso em: 06 set. 2018.